विकास प्रशासन और पंचायती राज (1992–97)
इलाहाबाद जनपद के कोरांव ब्लाक के विशेष सन्दर्भ में

इलाहाबाद विश्वविद्यालय की डी0 फ़िल0
उपाधि हेतु प्रस्तुत शोध प्रबन्ध

शोधकर्ता
विभा पान्डेय

निर्देशक

डा0 मुहम्मद शाहिद

राजनीति विज्ञान विभाग
इलाहाबाद विश्वविद्यालय, इलाहाबाद

2002

Dr. Mohammad Shahid,
Sr Lecturer,
Department of Political Science.
Allahabad University,
Allahabad.

CERTIFICATE

This is to certify that the present work "विकास प्रशासन और पंचायती राज (1992-97), इलाहाबाद जनपद के कोरांव ब्लाक के विशेष सन्दर्भ में " has been presented after meticuluous effort in the shape of D.Phil Thesis under my supervision by Vibha Pandey.

I wish her success.

(Dr. Mohammad Shahid)
Supervisor.

Dated : Allahabad,
25 November, 2002.

Residential Address : 174/G-2, Mehdauri- Allahabad, 211004.
Phone : 0532/546647

प्राक्कथन

प्राक्कथन

कृषि प्रधान देश भारत की लगभग 75 प्रतिशत जनसंख्या गॉवो मे है। गॉवों के शासन को सवैधानिक दर्जा मिलते ही मेरे मन मे भी इसके नवीन आयाम, उपलब्धियो व चुनौतियो के ऑकलन की जिज्ञासा हुई । इस नवीन परिदृश्य मे सर्वाधिक कौतूहल का विषय है विकास प्रशासन और पचायती राज के आपसी सम्बन्धो का। यही वह माध्यम है जिसके द्वारा ग्राम–स्वराज्य की संकल्पना को मूर्त रूप दिया जा सकता है। आवश्यकता है जन–सहभागिता प्राप्त करने की जिससे ग्रामीण विकास के लक्ष्यो की प्राप्ति हेतु उद्‌भवित विकास प्रशासन तथा पचायती राज की प्रासगिकता को स्थापित किया जा सके।

मेरा शोध प्रबन्ध सर्वशक्तिशाली, सर्वव्यापी ईश्वर को समर्पित है। जीवन को सार्थकता प्रदान करने की मानसिक प्रेरणा ही मेरी शोध कार्य करने की दृढ हार्दिक इच्छा–शक्ति के रूप में मुखरित हुई। जिसको साकार रूप देने के लिए मै अपने पथ प्रदर्शक श्रद्धाजनेय डा0 मुहम्मद शाहिद के स्नेहिल सहयोग उत्साहवर्धक छत्रछाया, समयबद्धता, मृदुल वाणी व सुलझे दिशा निर्देश के प्रति तहेदिल से नतमस्तक हूँ। शोध कार्य–पथ को मानसिक, शारीरिक, आर्थिक गतिशीलता प्रदान करने में मेरे

पूज्यनीय माता–पिता बहन पति व पुत्री द्वारा दिये गये स्नेह, धैर्य तथा प्रोत्साहन का अमूल्य सम्बल भी समाहित है।

मैं इलाहाबाद विश्वविद्यालय के राजनीति शास्त्र विभाग के पुस्तकालय सहायक फिरोज व नदीम भाई एव शोधार्थी बन्धुओ के विशेष सहयोगार्थ धन्यवाद करती हूँ। स्रोत एकत्रीकरण के लिए मैं इलाहाबाद जनपद के *विकास भवन, कोरांव विकासखण्ड, सूचना एवं जनसम्पर्क कार्यालय, पन्त इन्स्टीट्यूट, राजकीय पुस्तकालय, राज्य नियोजन संस्थान तथा लोक प्रशासन सस्थान* लखनऊ के प्रति आभारी हूँ। शोध के समयबद्ध प्रकाशन के लिए मै श्री फरहान वकील उर्फ टीटू को भी धन्यवाद देती हूँ।

दिनांक 25–11–2002

विभा पाण्डेय

विभा पाण्डेय

शोधार्थिनी,

राजनीतिशास्त्र विभाग,
इलाहाबाद विश्वविद्यालय,
इलाहाबाद।

अनुक्रमणिका

अध्याय	पृष्ठ संख्या

परिशिष्ट

अध्याय–1

पंचायती राज का इतिहास

अध्याय–1

पंचायती राज का इतिहास

प्राचीन काल

जब से व्यक्ति अपनी पाशविक आदतो को छोडकर सभ्यता की दिशा मे अग्रसर हुआ तभी से उसने ग्रामीण समाज की स्थापना कर ली। अन्य शब्दो मे, सामूहिक एव एकत्रित रूप से रहने की प्रवृत्ति ने ही व्यक्ति को सामाजिक सगठन के विकसित रूपो की ओर अग्रसर किया। भारत के सन्दर्भ मे ग्रामीण विकास को एक प्रकिया या व्यूह–रचना तक ही सीमित कर देना, भारतीय जन–जीवन के ताना–बाना को सतही धरातल तक ही सीमित रखना माना जा सकता है।[1] अत. पंचायत मानव समाज की आदि सस्था है। भारत वर्ष मे पचायत प्रथा की प्राचीनता एव सृष्टि के प्रारम्भ से ही इस व्यवस्था के प्रचलन के पर्याप्त साक्ष्य वैदिक साहित्य मे उपलब्ध है। उपनिषदो एव जातक कथाओ मे भी प्राचीन पचायतो का अस्तित्व विद्यमान है। इस दृष्टि से यह एक बुनियादी सस्था है। वेदो [2] के आधार पर यह स्पष्ट हो जाता है कि उस समय के लोग मूल रूप से कृषक एव चरवाहे का जीवन व्यतीत करते थे। ये गावो मे ही रहते थे तथा पुरो (नगरों) से ये परिचित नही थे। वैदिक मन्त्रो मे ग्रामों की समृद्धि की प्रार्थना बहुत की गयी है पर नगरों या पुरो का शायद ही कही नाम लिया गया हो। ऋग्वेद के दसवें मण्डल के अन्तिम सूक्त के सम्बन्ध मे राधाकुमुद मुखर्जी ने लिखा है कि इस सूक्त में जिस आराध्य की आराधना की गयी है उसे प्रजातत्र कहा

---

[1] एस.एन मिश्राा एवं स्वेता मिश्राा ,*"भारत मे ग्रामीण विकास के पचास वर्ष"* कुरूक्षेत्र मार्च, 2000 पृ 3
[2] वैदिक इन्डेक्स, मैकडोनल एव केथ 1812 पृ 513

जा सकता है। हिन्दू राजनीति के प्रसिद्ध लेखक डॉ केपी जायसवाल के कथनानुसार प्रारम्भिक काल के जिस राष्ट्रीय जीवन एव कियाओ का अभिलेख मिलता है वे जन सभाओ एव सस्थाओ द्वारा सम्पन्न की जाती थी।[3] उस समय की लोकप्रिय सस्थाओ को अनेक नामो से पुकारा जाता था उदाहरण के लिए– कुल,गण,जाति, युग,व्रत, श्रेणी,सघ,समुदाय,समूह,परिषद चरण आदि। बाल्मीकी रामायण मे दो प्रकार के गावो का उल्लेख किया गया है घोष और ग्राम। ग्राम्य स्तर पर सभा, समिति एव गण को भारी शक्ति एव प्रभाव प्राप्त था।

राजशाही का विकास ग्रामीणो की प्रेरणा से हुआ। सतपथ ब्राह्मण[4] के अनुसार ग्रामीण अन्य लोगो के साम्य राजा बनाने वाला था। भारत से इस व्यवस्था की चर्चा करते हुए श्रीमान नारायण ने कहा है कि"यह विश्वास किया जाता है कि गगा व यमुना के दुआब को बसाते समय राजा पृथु ने इस व्यवस्था को सबसे पहले लागू किया। वास्तव मे वैदिक काल से ही भारत मे गॉवो को प्रशासन की आधार इकाई माना जाता रहा है।[5] प्राचीन भारत मे शक्तिशाली राजा महाराजा और सामत थे, वही साधन सम्पन्न एव सक्षम गणराज्य भी थे। इनमे लिच्छवी गणराज्य तो एक बहुत ही वैभवशाली और विख्यात गणराज्य था। प्रो. वी.पी ऑप्टे के कथनानुसार उसका पद वश परम्परागत था फिर भी प्रत्येक समय लोगो की इच्छा जानना जरूरी था।[6] पचायतों के रूप मे स्थानीय स्वशासन की विशेषता यह थी जनसाधारण की ऐसी कोई समस्या नही थी जिसका सफल समाधान न निकाला जा सके। दूसरे ग्रामीण समाज का हर वर्ग एक दूसरे की सहायता को तत्पर रहता था। यही कारण है कि अनेक राज्य बने अनेक मिटे किन्तु पंचायती राज प्रणाली वाली सामुदायिक सहयोग की भावना बनी रही। निष्पक्ष और

---

[3] अनन्त सदाशिव अल्तकर, प्राचीन भारतीय शासन प्रणाली , 1959, पृपृ 171–72

[4] देखिए सतपथ ब्राहमण (IV 1,5,2) वाइड वैदिक सूची, पृ245

[5] श्रीमन नारायण *"द पंचायत सिस्टम आर्फ इण्डिया'* इन बी. एन वर्मा (सम्पा0) कान्टेमपोरेरी इण्डिया, 1964, पृ.पृ 201–202

[6] प्रो. वी. पी. आप्टे, द वैदिक ऐज, पृ. 428

निस्वार्थ भावना से कार्य करने के कारण पचो को परमेश्वर का सा स्थान प्राप्त था। हिन्दी, गुजराती, मराठी आदि भाषाओ मे कहा जाता है–" पाच बोले परमेश्वर"। पाच लोग एकमति से जो बात कहे उसे परमेश्वर की बात मानकर सभी को उसके अनुसार काम करना चाहिए। इसे ही विकेन्द्रित अर्थ व्यवस्था कहा जाता है। और सर्वप्रथम इस भारत ने ही विश्व के सामने प्रस्तुत किया।[7] इतिहासकारो के अनुसार–प्राचीन भारत की पचायत एक प्रकार की लघु प्रशासनिक इकाई थी और ग्रामवासियो की समस्याओ का हल ढूढती थी। कालातर मे नगरो और कस्बो मे तो अनेक बदलाव आये। किन्तु देश ने ग्रामीण क्षेत्रो मे पचायती राज प्रणाली बे रोक टोक चलती रही।[8]

मनुस्मृति व महाभारत के शान्ति पर्व मे भीष्मपितामह ने कहा है कि जो प्रजा की रक्षा के लिये नियुक्त है और उसकी रक्षा नही करता है उसको उसी प्रकार निकाल देना चाहिये जैसे कि पागल कुत्ते को बाहर कर दिया जाता है। आप्टे लिखते है कि राजा के ऊपर जन नियत्रण का कोई भी तरीका सोच सकते हैं। किन्तु यह एक तथ्य है कि लोग राजनीति मे महत्वपूर्ण योगदान करते थे।[9] चौधरी के मतानुसार जिम्मर ने यह स्वीकार किया है कि वैदिक राजनीति प्रत्येक स्थान पर जनता की इच्छा द्वारा सीमित थी।[10] प्राचीन भारत के राज्यों एव गावो के बीच निकट का एव पारस्परिक सम्बन्ध रहता था। राधा कुमुद मुखर्जी के कथनानुसार ये दोनो ही स्वतंत्र लोग थे। दोनो की बनावट एवं कार्य पृथक तथा सुपरिभाषित थे तथा उनकी उन्नति एव विकास के नियम भी अलग थे।[11] राजनैतिक जीवन को सामाजिक जीवन पर हावी होने से बचाने के लिए प्रत्येक सम्भव उपाय

---

[7] विनोषा भावे, " *ग्राम पचायत का शास्त्र*" भूदान यज्ञ से सामार कुरूक्षेत्र, नवम्बर 1999 पृ 4 –उद्धृत– कुरूक्षेत्र, नवम्बर 1959

[8] देवेन्द्र भारद्वाज "*पचायती राज प्रणाली सुदृढ़ीकरण विकास का एकमात्र विकल्प*", योजना जून 2002 पृ 9

[9] प्रो वी पी आप्टे पार्श्वोद्धत।

[10] आर के चौधरी स्टडीज इन एनशियेन्ट लॉ ऐड जस्टिस पटना 1953 पृ 4।

[11] डा राधा [illegible] मुखर्जी पार्श्वोद्धत प 3

किया गया था। दूसरे शब्दो मे उस समय सामाजिक एव राजनैतिक सगठनो की सुविज्ञ सीमाए थी। उसमे से दोनो ही सहयोगपूर्ण अभिकरण के रूप मे समान्य उददेश्यो की प्राप्ति का प्रयास करते थे।[12]

प्रोफेसर अल्तेकर का कहना है कि प्राचीन काल से ही भारतीय गॉव प्रशासन की धुरी रहे है। प्राचीन भारत के गॉवो को जो यह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ। इसका कारण सम्भवत· उस सगठित एकता को माना जा सकता है जो कि पचायत सस्थाओ के माध्यम से स्थापित की गयी थी। गॉव के निवासी न्याय ईमानदारी एव कार्यकुशलता के साथ इन पचायतो का सचालन करते थे और बदले मे राज्य द्वारा ग्रामीण सत्ताओ को गाव से सम्बन्धित कार्यो पर पूरी शक्ति प्रदान की जाती थी।[13] प्राचीन काल की सस्थाओ मे ग्रामणी का मुख्य स्थान था। '*ग्रामणी* गॉव की जनता का एक प्रकार से मॉ–बाप माना जाता था। कुछ तथ्यो के आधार पर यह कहा जा सकता है कि राज्य का आदमी होते हुए भी वह ग्रामीण जनता का अपना था और उसके हितो की रक्षा के लिए सदैव तत्पर रहता था।[14]

ईसवी सन् की प्रारम्भिक सदियों मे इसे उत्तर भारत मे '*ग्रामिक*' या '*ग्रामयक*' और 'तैलंग–देश मे ' '*मुनुन्द*' कहा जात था और 600 से 1200 ई के बीच महाराष्ट् मे '*ग्राम–कूट*' या *पट्टकी,* कर्नाटक मे '*गावुन्द*' और संयुक्त प्रात मे *महत्तक* या *महत्तक* कहा जाता था।[15] मुखिया ही ग्राम शासन मे सबसे महत्व का पद रखता था। उसके वर्ग के प्रतिनिधि को वैदिक काल के रत्नियो में स्थान मिलता था।[16] और जातक मे तो उसका वर्णन प्रायः ग्राम के राजा के अनुरूप ही हुआ है। ईसा की प्रथम सहस्त्राब्दी के उत्कीण लेखो में वर्णित ग्राम अधिकारियो मे उसका स्थान सर्वप्रथम है।

---

[12] वही पृ 4

[13] प्रो अल्टेकर पार्श्वोद्धृत, पृ 168।

[14] केशव प्रसाद, भारत में स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 16

[15] प्रो. ए एस. अलतेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति ' 1959 पृ 168 –169 से उदत्रृपत

[16] वैदिक इन्डेक्स, पृ 96।

गहडवाल राजा किसी गाव मे भूमिदान करने के पहले उसके मुखिया से बहुधा राय लेते थे।[17]

मुखिया का सबसे मुख्य कर्तव्य ग्राम की रक्षा करना था, वह ग्राम के स्वयसेवक दल और पहरेदारो का नायक था।[18] मुखिया का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य करो को उगाहना था। शुकनीति का यह कथन बहुत यर्थाथ है कि वह ग्रामवासियो के माता–पिता के समान था। गावो का प्रशासन सचालित करने के लिए नारद, वृहस्पति, कात्यायन, याज्ञवल्क आदि स्मृतिकारो एव विचारको ने अनेक नियम बनाये और परम्पराओ के आधार पर इन्हे स्थापित किया। सातवी सदी मे ग्रामीण राष्ट्रमण्डलो का उल्लेख *शूकाचार्य* की नीतिसार मे भी मिलता है।

मौर्य कालः

बुद्धकाल से लेकर मौर्यकाल पचायतो की गतिविधियो की झलक कौटिल्य के अर्थशास्त्र मे मिलती है। कौटिल्य लिखित अर्थशास्त्र भारत मे राजनीतिशास्त्र का प्रथम प्रमाणिक ग्रन्थ कहा जाता है जिसके द्वारा हमे तत्कालीन शासन का निश्चित एव पूरा ज्ञान हो जाता है। उनके मतानुसार गाव प्रशासन की सम्पूर्ण व्यवस्था कृषि की आवश्यकताओ पर आधारित थी। सम्राट चन्द्रगुप्त की शासन व्यवस्था का पर्याप्त अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय शासन की ओर उस समय पर्याप्त ध्यान दिया जाता था।[19] डा. सत्यकेतु वेदालंकार ने लिखा है कि सम्राट चन्द्रगुप्त ने यद्यपि एक बहुत बडा साम्राज्य पाया तथा भारत मे एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना की किन्तु उसने भी ग्राम्य साम्राज्य के प्रति हस्तक्षेप की नीति का पालन किया। उस समय का प्रत्येक गाव अपने विषयों मे पूर्णता स्वतत्र तथा स्वायत्तशासी था। देश का शासक चाहे कोई भी हो जाये इससे इन गांवो के जनजीवन पर बहुत कम असर पडता था। क्योकि

---

[17] अर्थशास्त्र 2 अध्याय

[18] अलतेकर पाश्वौधृत पृ 170

[19] केशव प्रसाद , " भारत में स्थानीय स्वशासन का आलोचन[illegible] अध्ययन", पटना, पृ. 16

उनका शासन उनके ही निकाय सभा द्वारा किया जाता था। सत्यकेतु विधालकार का कहना है कि स्वतत्र ग्राम्य सगठन मे प्रशासन के साथ–साथ नियम बनाने की शक्ति भी प्रदान की गयी, इसको न्यायिक कार्य भी दिये गये। उस समय की ग्राम्य व्यवस्था मे *'ग्रामिक'* के अतिरिक्त *'गोप'* एक महत्वपूण अधिकारी था। यह अधिकारी ग्रामीण सत्ता एव राज्य के बीच एक प्रकार से कडी का कार्य करता था। आधुनिक काल मे गवर्नर शासन सम्बन्धी प्रश्नो पर विचार के लिए कलेक्टरो का सम्मेलन बुलाते है, प्राचीन काल मे इसी कार्य के लिए **बिम्बिसार** जैसे शासक ग्राम के मुखियो को बुलाते थे।[20]

कौटिल्य के समय मे स्थानीय सस्थाए स्वास्थ्य एव सफाई पर पर्याप्त ध्यान देती थी। इस समय के ग्राम्य जीवन की एक अन्य विशेषता यह थी कि किसी भी सार्वजनिक एव सर्वहित कार्य के लिए गाव के निवासियो से श्रमदान लिया जा सकता था। ग्रामीण मे एक व्यक्ति द्वारा दूसरे के शोषण की प्रथा का पूर्णत अभाव था।

कौटिल्य की तरह मनु [21] और विष्णु[22] भी आत्मसमर्थन कर दिये कि वह राजा अपने राज्य से बाहर निकाल देना चाहिए जो कोई भी ग्रामीण समुदाय के स्वीकार पत्र का उल्लघन करता है या समझौतो को तोडता है। यह स्पष्ट है कि ग्राम निरन्तर एक सयुक्त निकाय के रूप में जाना जाता था।[23] यह भी कहा जा सकता है कि यद्यपि ग्रामीण समुदाय का इतिहास और दूसरे आर्थिक प्रणाली राज्य सरकार के नियत्रण के अतर्गत रखे गये थे फिर भी व्यावहारिक रूप से वे निरन्तर एक अच्छी प्रजातंत्र व्यवस्था का आनन्द ले रहे थ। मौर्य युग में ग्राम सस्था सार्वजनिक प्रमोदजनक और उपयोगी कार्यो की व्यवस्था करती थी, गॉव वालो के आपस के झगड़े तय

---

[20] महावग्ग पचम 1, उद्धृत अल्टेकर, 'प्राचीन भारतीय शासन पद्धति', पृ 170
[21] Verses VIII , 219 and 221 of Manu
[22] Verse V 18 of Vishnu (विष्णु)
[23] अर्थशास्त्र बुक 3 चेप्टर 10

किया करती थी और नाबालिगो की सपति का सरक्षण करती थी।[24] परन्तु इस काल मे किसी कार्यकारी परिषद का विकास न हो पाया था क्योकि अर्थशास्त्र विश्वस्त रूप से कार्य करने वालो मे ग्राम–वृद्धो का उल्लेख करता है, किसी समिति या उपसमिति का नही।

गुप्त काल:

चौथी शताब्दी ए डी मे केन्द्र की ओर जाने वाली सैन्य शक्ति को वे स्वय स्थापित किये और राज्यो से परस्पर सधि कर जागीरदारी की स्थापना की। अपने जीवन काल मे उत्तर और दक्षिण मे राज्यो की परस्पर सधि सम्बन्धी जागीरदारी का आलिगन किया। चीनी यात्री फाह्यान के अनुसार सरकार लोगो के जीवन मे किसी प्रकार हस्तक्षेप नही करती थी। साधारण समाज को केन्द्र सरकार की एक कार्यक्षम उपकारी वस्तु की तरह समझा जाता था।[25] इस काल मे यह देखा गया कि परम्परिक जातियो के लिए व्यावसायिक सघो को मजबूत बनाने का प्रयत्न किया गया। इस काल मे वे स्पष्ट रूप से विकसित हो गये और उन्होने एक प्रजातत्र प्रणाली की प्रत्येक विशेषताओ का अनुसरण किया। यह विशेषता मुख्यतया दक्षिण भारत मे अवलोकित थी। इस काल की दूसरा महत्वपूर्ण बात यह है कि इसमे निरतर '*महत्तर*' को चिन्हित किया गया गॉव के बडे बुर्जग के रूप मे। गुप्त काल मे कम से कम कुछ प्रान्तो मे तो ग्राम समितियो का विकास हो चुका था। मध्य भारत मे इन्हे पंचमण्डली और बिहार मे ग्राम–जनपद कहते थे। नालदा मे विभिन्न ग्राम–जनपदों की अनेक मुद्राएँ मिली । जिससे ज्ञात होता है कि ग्राम–जनपदो द्वारा नालंदा के अधिकारियो मे जो पत्रादि भेजे जाते थे उन सब पर उनकी मुहर रहती थी।[26] यह निश्चित प्राय है कि बिहार में ग्राम–जनपद नियमित संस्थाओ का रूप धारण कर चुकी थी जिनकी

---

[24] अर्थशास्त्र पूर्वोक्त

[25] PRR Dikshitar "हिन्दू एडमिनिस्ट्रेटिव इन्स्टीट्यूशनस" मद्रास 1929 पृ 328

[26] प्रो सदाशिव अलटेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति 1959 पृ0 171–72

नियमित बैठके हुआ करती थी और जिनके निर्णय व व्यवस्था मुहर लगाकर बाहरियो को प्रेषित किये जाते थे।

पल्लव और वाकाटक राज्य मे (250–550ई0) *महत्तर* नाम धारण करने वाले *ग्रामवृद्ध* ग्राम का शासनकार्य कर रहे थे, पर यह ज्ञात नही की किसी समिति का विकास हो चुका था या नही।[27] परन्तु गुजरात और दक्कन[28] के उत्कीर्ण लेखो से पता चलता है कि 600 ई0 के लगभग ग्राम वृद्ध अपनी एक कार्यकारणी समिति सघटित कर चुके थे। जिसे *'महत्तराधिकरिण'* या *'अधिकारिमहत्तरा'* कहा जाता था। राजपूताने मे प्राप्त लेखो से भी ऐसी ही स्थिति का पता चलता है, यहॅा कार्यकारिणी समिति *'पचकुल'* नाम से प्रसिद्ध थी और *'महत'* नाम से अभिहित एक मुखिया की अध्यक्षता मे कार्य करती थी। नि सन्देह यह बडी महत्वपूर्ण सस्था थी क्योकि राजकुल के दानो की सूचना भी इसकी बैको मे दी जानी आवश्यक थी। गहढवाल लेखो मे भी महत्तर या महत्तम का उल्लेख मिलता है। पर उनकी कोई नियमित समिति सघटित हो पायी थी या नही इसका पता नही चलता।[29]

चोल राजवश के लेखो से तामिल देश मे ग्राम सभा और उसकी समिति के कार्यो का अधिक विस्तृत विवरण उपलब्ध होता है।[30] साधारण ग्रामो की ग्रामसभा *उर* और *अग्रहार* ग्रामो की जहॉ अधिकतर विद्धान ब्राह्मण रहते थे, सभा कही जाती थी। कभी–कभी दोनों प्रकार की सस्थाऐ एक ही ग्राम मे पायी जाती थीं। सभवत: ऐसा तब होता था जब नयी ब्राह्मण बस्ती छोटी होती थी।[31] ग्राम सभा के सदस्य सभी गृहस्थ होते थे।

---

[27] पूर्वोक्त
[28] अल्टेकर, " विलेज कम्युनिटीज इन वेस्टर्न इण्डिया' पृपृ 20–21
[29] अल्टेकर, पाश्र्वोद्धृत, पृ 172
[30] ए नीलकठ शास्त्री, "दि चोल" अध्याय 18 और स्टडीज इन च्रोल हिस्ट्री ऐण्ड एडमिनिस्ट्रेशन पृ 73–163 तथा एस के आयगर–'ऐडमिनिस्ट्रेटिव इस्टीट्यूशन इन साउथ इण्डिया अध्याय 5
[31] तिरुवेन्नर में यही स्थिति थी ('सौ इ. ए.रि 1914 इस 112 और 123') और तिरैमूर में भी ('सौ इं एरि 1917 स 201 216')

इसके अधिवेशन की सूचना डुग्गी पिटवाकर दी जाती थी।[32] इसका एक प्रधान कार्यकारिणी समिति या पचायत का चुनाव था। 'उर' मे एकत्र सब ग्रामवासियो की राय से यह चुनाव होता था।[33] पर इसकी प्रणाली ज्ञात नही। कार्यकारिणी का नाम 'आलुगनम्' 'शासन समिति' था, मगर इसके सदस्यो की सख्या विदित नही है। ग्राम सभा और इसकी कार्यकारिणी का सबसे अच्छा और विस्तृत विवरण '*अग्रहार*' ग्रामो के बारे मे मिलता है। यह ग्राम चिंगलीपत जिले मे अत्यन्त परिवर्तित 'उत्तर मल्लूर' नाम से अभी तक विद्यमान है।[34] इस ग्राम का शासनकार्य ग्राम सभा की पॉच उप समितियो द्वारा होता था। सब सदस्य अवैतनिक कार्य करते थे और उनका कार्यकाल एक सा था। अनुचित कार्य करने पर वे बीच मे भी हटाये जा सकते थे। ग्राम के प्रत्येक योग्य निवासी को काम का अवसर देने के लिए यह नियम बनाया गया था कि एक बार किसी उप समिति मे रह चुकने पर पुन तीन वर्ष तक उस व्यक्ति का उक्त उपसमितियो मे अतर्भाव न हो। दुश्चरित्र और सार्वजनिक धन का दुरूपयोग करने वाला व्यक्ति या उसके निकट सम्बन्धी सदस्यता के अधिकार से वचित कर दिये जाते थे। प्रत्येक सभा अपना विधान स्वय बनाती थी। सबसे पुराने विधान का उदाहरण मानविलैनल्लूर ग्राम की महासभा का है।[35] विधान मे सशोधन भी सभा द्वारा ही किये जाते थे। कभी तो दो महीनों के अदर ही विधान सशोधन किये जाने के उदाहरण मिलते है।[36] अस्तु निष्कर्ष यह है कि केन्द्रीय सरकार को केवल साधारण निरीक्षण एवं नियंत्रण का अधिकार था। इस अधिकार का उपयोग यो होता था कि कभी–कभी जिले का शासक कुछ पूछताछ के लिए मुखिया को अपने दफ्तर मे बुला लेता था और ग्राम पचायत के साधारण प्रबन्ध और हिसाब किताब की जॉच के लिए निरीक्षक भेजे जाते थे। इसका उल्लेख चोल

---

[32] अल्तेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति 1959 पृ 173 से उद्धृत
[33] पूर्वोद्धृत
[34] के ए एन शास्त्री स्टडीज इन चोल हिस्ट्री पृ 82
[35] पूर्वोक्त
[36] अल्तेकर, पा ...द्धृत, पृपृ. 174–75

कालीन लेखो मे किया गया है। काम मे गडबड करने पर ग्राम पचायत के सदस्यो को सभा स्वय पदच्युत कर देती थी पर कभी–कभी केन्द्रीय सरकार भी उन पर जुर्माना किया करती थी।[37] ग्राम प्रबध की पूरी जिम्मेदारी ग्राम सभा या पचायत पर ही थी और उसे अधिकार भी बहुत थे। ग्राम पचायते ग्राम की रक्षा करती थी, राज्य कर एकत्र करती थी और अपने कर भी लगाती थी, गॉव वालो के झगडो का फैसला करती थी और सार्वजनिक हित की योजनाएँ हाथ मे लेती थी, साहूकार और विश्वसत का कार्य करती थी, सार्वजनिक ऋण आदि लेकर अकाल और अन्य सकटो के निवारण का उपाय करती थी।पाठशालाएँ, शिक्षालय, अनाथालय आदि खोलती और चलाती थी और देवालयो द्वारा विविध सास्कृतिक तथा धार्मिक कार्यो की व्यवस्था करती थी।[38]

मध्य काल

712 ए0डी0 मे सिध मुहम्मद बिन कासिम द्वारा विजित किया गया और 991 ए0डी0 मे सुबुकतगीन आये और सुबुगतगीन की मत्यु के पश्चात सिध पर बार–बार आक्रमण होते रहे जब तक कि महमूद गजनी '999–1026' ने इसे विजित नही कर लिया। ये आक्रमण केवल बेकार की कोशिशे थी, बिना किसी स्थाई सरकार के स्थापना की। स्थाई सरकार के समय की शुरूआत दास साम्राज्य '1206–1290' ए डी,तुगलक साम्राज्य '1321–1413' और लोदी साम्राज्य '1451–1535' और इसके बाद के शासन काल मे भी चली। इस काल में भारत मे एक स्थाई सरकार की स्थापना सम्भव हो सकी और एक वृहत् प्रशासनिक और न्यायिक व्यवस्था की स्थापना सरकार के कुशल संचालन के लिए की गई[39]। समकालीन

---

[37] पूर्वोक्त पृ. 181–182
[38] वही पृ. 183
[39] मुहम्मद बशीर अहमद" "५ एडमिनिस्ट्रशन ऑफ जस्टिस इन मेडिवल इन्डिया', 1941, पृ. 129

इतिहास[40] गॉव के प्रति सरकार के दृष्टिकोण के बारे मे कुछ नही बताते है लेकिन इसके मूल्य और गुणो की प्रशसा उनके द्वारा की गई है। साम्राज्य परिवर्तन ग्राम समुदाय के लिये उस जल की छोटी लहर के समान थे जो कि सतह के नीचे धीरे–धीरे लगातार बहती है।" कुँवर मुहम्मद अशरफ अपनी थेसिस '*हिन्दुस्तान के लोगो का जीवन स्तर* (Life and conditions of the people of Hindustan (1200-1500 A.D)' मे लिखते है कि "पुनर्निरीक्षण काल मे, ग्राम समुदाय अपने सम्पूर्ण पौरूष मे एक कार्यकारी सस्था थी, और हिन्दुस्तान की बृहत् समुदाय की जनसख्या का आर्थिक दृष्टिकोण निर्धारित करती थी।"[41] **J.C. Drummond** मानते हैं कि "कष्टकर समय मे, जो कि मुस्लिम आकमण के साथ आई, जब केन्द्र सरकार प्राय निष्क्रीय हो गई थी, गॉवो को पहले की अपेक्षा स्व–शासन के प्राथमिक अभियान पर एक महान' सीमा तक विश्वास करना पडा जिसको कि उन्होने लम्बे समय मे विकसित किया था।"[42]

कुछ विद्वान जैसे कि **Prof. J.N. Sarkar** मानते है कि गॉवो को अपने आप पर छोड दिया गया था क्योकि मुगल ग्रामीण जीवन को नापसन्द और तिरस्कृत करते थे। उनके अपने शब्दो मे–

> "The Moguls-after due allowance has been made for their love of hunting and laying out pleasure gardens and this frequent marches were essentially and urban people in India, and so were their courtier officials and generally speaking the upper and middle classes of Mohammadan population here. The villages were

---

[40] बर्नी, पृपृ 228, 289, 431, उद्धृत आई एच कुरैशी " द एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ सल्तनत ऑफ दिल्ली" पृपृ 197, 205

[41] The Journal Royal Asiatic Society of Bengal, vol 1, 1935, *The Thesis mainly based on Islamic sources*, p. 198

[42] J.C. Drummond, " Panchayat in India",

> neglected and dispised, and village life was dreaded by them as punishment "[43]

लेकिन यह दृष्टिकोण सामान्तया स्वीकार नही किया गया और इसका Dr Paramatma Saran ने स्पष्ट रूप से खण्डन किया जो कि कहते है कि ग्रामीण जीवन नष्ट नही किया गया था क्योकि मुगल विश्वास करते थे कि "उनके पास कोई दूसरा विकल्प नही था कि इसके जगह पर कोई अन्य व्यवस्था स्थानापन्न की जाय, जो कि गॉव के लोगो की हितो की रक्षा कर सके। अत उन्होने इसको अपने मौन स्वीकृत द्वारा वैधानिक दर्जा दिया और इसको सरकार के साथ उसके कार्यो के साथ समन्वय बनाने के लिए उत्साहित किया यह कोई उदासीनता की भावना से प्रेरित नही थी थोडा ध्यान न देने या तिरस्कार से ग्रामीण सस्थाओं को छोड दिया गया था कि वे प्रशासनिक और सामाजिक सेवाए ग्रामीणो को प्रदान करे।"[44] डा सरन इस बिन्दु पर निश्चित है कि " बहुत प्राचीन समय से वे (ग्रामीण समुदाय) सिद्ध कर चुके थे कि उनकी कुशलता और आपसी हस्क्षेप मे कोई सुधार नही हुआ था। किसी अन्य अच्छे विकल्प के प्रयोग या कल्पना की व्यवस्था कार्य–सचालन मे नही हुई। यह सोचा जा सकता है कि महान मुगलो ने इसके अनुसरण के (अगर वे प्रशासनिक शक्तियो के केन्द्रीकरण का प्रयास करते जो कि ग्रामीण समुदाय द्वारा उपभोग की जाती थी) दुष्परिणामो को महसूस किया, ।"[45]

समय–समय पर जो सूचनाए प्रातीय अधिकारियो को शेरशाह और अकबर और इनके नीचे के शासको द्वारा कृषि और कृषको के स्थिति मे सुधार हेतु दी गई से यह तथ्य सत्य प्रतीत होता है कि ग्रामीणो को कभी नजरअन्दाज नहीं किया गया और न ही तिरस्कृत। आईने–अकबरी, शाही

---

[43] J.N. Sarkar, **"The Moghul Administration"**, 1920, pp 40-41.
[44] Dr Parmatma Sharan, **" Provincial Government of Moghuls"**, (Allahabad, 1941), pp 166-67
[45] पूर्वोक्त

कृषक और दस्तूर–उल–अमल मे कृषि के विस्तार राजस्व का एकत्रीकरण और किसानो को दी गई सहायता की सूचनाए समाहित है।[46] विभिन्न प्रकार के प्रोत्साहन व उत्साहवर्धन तरीके उपयोग मे लाए गए जिससे कि कृषि सुधार हो सके। बुरे समय मे या राष्ट्रीय आपात काल या सकट के समय मे जैसे कि अकाल मे, शासक उस समय मे वे सभी कार्य करता था जिससे कि मानवीय–कष्टो से राहत पाई जा सके। वे अपने अधिकारियो को सख्त निर्देश देते थे जिससे कि हर सम्भव प्रयास द्वारा जैसे कुओ की खुदाई नहर का निर्माण और किसानो की आर्थिक सहायता करके जिससे कि नई कृषि योग्य भूमि को कृषि मे लाया जाय और कृषि सुधार को प्रोत्साहित किया जा सके। कृषक एक अमूल्य सम्पत्ति के रूप मे थे, अगर उनको वश मे कर लिया जाय तो वे पडोसी सीमा या सीमावर्ती राज्यो मे नया आवास पा सकते थे जहॉ पर उनका स्वागत होता। **Dr. Jung (1628)** ने गुजरात की कृषि व्यवस्था को इस प्रकार वर्णित किया है–

> "भूमि कृषको मे निम्न प्रकार से विभाजित की गई थी जिस किसी की भी भूमि को बोने की इच्छा होती थी वह गॉव के मुखिया के पास जाता था 'जिसे उनकी भाषा मे *मुकद्दम* के नाम से पुकारा जाता था और वह आज्ञा लेता था उतनी भूमि पर कृषि करने की जितना वह बो सकता था और एसे भूमि की भी जो उसके लिये उपयुक्त होती थी, जिसकी अनुमति कभी मना नही की जाती थी और अनुमति हमेशा प्रदान कर दी जाती थी। चूँकि कृषि योग्य भूमि का दसवॉ हिस्सा बोया नही जाता था, प्रत्येक व्यक्ति अपनी इच्छा से और पसन्द के

---

[46] **Wahid Hussain, "Administration of Justice During the Muslim Rule in India". 1934, pp. 88-89.**

> अनुसार अधिक से अधिक भूमि जितने पर कृषि कर सकता था, प्राप्त कर सकता था।[47]

उपरोक्त तथ्यो से दो बिन्दु स्पष्ट हो जाते हैं। पहला यह कि ग्राम समुदाय विघटित नही थी यहॉ तक कि औरगजेब के समय मे भी, और दूसरा, भूमि मूलत मुखियो के नेतृत्व मे समुदाय की सम्पत्ति होती थी। खेती करने वाले कृषक वास्तव मे और कानूनत भूमि के स्वामी होते थे।

यह निश्चित रूप से, मुस्लिम शासको के तरफ से, एक विवेकपूर्ण पूर्वानुमान और राजनैतिक औचित्य था कि उन्होने ग्राम समुदाय की स्थानीय सरकार को हस्तक्षेप न करने का, न परिवर्तन और न सुधार करने का प्रयास किया। भौगोलिक कारको को भी नजरअन्दाज नही किया जा सकता बहुत से मुस्लिम बाहुल्य प्रदेशो का विस्तार एव विभाजन पर्वती नदियो और बने जगलो के साथ हुआ था। उनके प्रशासन की सफलता लोगो के सहयोग पर निर्भर करती थी। उनके साथ बहुत निपुणता से व्यवहार किया जाना था और यह जरूरी था कि उन्हे विचारणीय स्वयत्तता दी जाय, "मुगल प्रशासन और लोगो की राजभवित पर Dr Beni Prasad ने लिखते हुए माना है कि–

> " मुगल साम्राज्य मे विख्यात राजभक्ति की एक तीसरी गर्भित स्थिति थी कि प्राचीन ग्राम स्वायत्तता का सम्मान जो कि 18वीं शताब्दी के प्रारम्भ का भारतीय समाजिक और आर्थिक सगठन की केन्द्रीय विशेषता थी।"[48]

मूलत सैनिक शासन होने के कारण, उन दिनो राज्य ने अपने आपको पुलिस, चुगीकर और राजस्व एकत्रीकरण से सन्तुष्ट किया और न ही कोई सामाजिक कार्य लिया न ही एक लम्बे समय तक जब तक कि समाज मे अपराध और राजकीय अधिकारियो का आज्ञा उंलघन नही हुआ,

---

[47] डा. राधा कुमुद मुखर्जी, in " **Economic History of India (1600-1800)**" published in the *Journal of UP Historical Society*, December 1941, p 55 से उद्धृत।

[48] डा० बेनी प्रसाद " हिस्ट्री आफ जहाँगीर" पृ 91

ग्रामीण जीवन मे हस्तक्षेप किया।"[49] शासको ने अपने गतिविधियो को मुख्यत जीवन और सम्पत्ति को और विवादो के निपटारे की जब भी हस्तक्षेप की आवश्यकता हुई को ऋणात्मक गोलार्ध तक ही सीमित रखा। इसलिए वहाँ पर स्थानीय स्वायत्तता जैसी चीजे थी। सर जदुनाथ सरकार चिन्हित करते है कि भौगोलिक इकाइयाँ इस तरह के स्वायत्तता का उपभोग कर रही थी जो कि बहुत ही छोटी थी और उनकी गतिविधियाँ शुद्व रूप से समाज और नगर के स्थानीय स्वायत्त सम्बधी थी। यह कहना सर्वथा उचित होगा कि मुगल साम्राज्य के ग्राम और छोटे क्षेत्र स्थानीय स्वायत्ता के बजाय ग्राम्य स्वशासन का उपभोग कर रहे थे।"[50]

सम्पत्ति के स्वामी के प्रति मुस्लिम दृष्टिकोण बहुत कुछ हिन्दुओ के ही तरह थे। 'हेदाया, 'फतहुल कदीर' और 'बहरूल राइक़' इस सत्य को प्रमाणित करते है। क़ाजी खान, सादीवा, शामी–किताब–उल–हिदाद' बाब–उल उश्र–वल–खिराज', 'तिमूर की संस्था', 'तारीख–ए–फरीश्ता', आइने–ए–अकबरी [51] और अन्य पुस्तको मे यह बाते लिखी गई है कि भूमि का स्वामी (मृत या बजर भूमि) वह होता है जो इसे नया जीवन देकर कृषि योग्य बनाता है।[52] मुस्लिम विजेताओ ने देशी राजस्व पद्धति को अपनाया जो कि उच्च्च विकसित और सरजमी से जन्मी थी। सरकार द्वारा रैयत की आय की माँग (जो कि अबुल फजल द्वारा स्पष्ट रूप से बताया गया है) इस सिद्धात पर आधारित थी कि कुछ राशि की आवश्यकता प्रशासन के कार्य सम्बधी मामलो में होती है। राजा को लोगो द्वारा दी गई राजस्व भुगतान की राशि वह थी, जो कि उन्हे अपनी सेवाए प्रदान करने पर मिलती थी।[53]

---

[49] जे एन सरकार , पार्श्वोद्धृत, पृ 11
[50] वही पृपृ 11–12
[51] मुस्लिम विधि और इतिहास से सम्बन्धित पुस्तकें।
[52] SNA Jafri, "The History of Landlords and Tenants in United Provinces", Allahabad, 1931, pp. 43-45.
[53] Dr. P. Sharan, op. cit., pp. 333-334.

हिन्दु काल मे, राजाओ और मुख्याधिकारियो का सृजन किया गया। मुस्लिमो ने उनकी सामाजिक अवस्था को सकुचित कर दिया या तो उन्हे विजित कर लिया, लेकिन उनसे केवल भू–राजस्व की वसुली की जाती थी, स्थानीय कर और चुगी कर छोड दिया गया था। "हिन्दु मुख्याधिकारियो ने ग्रामीण जीवन मे इतनी महत्वपूर्ण भूमिका अदा की, कि वह बहुतो के राजा हो गए थे, जहॉ पर सुल्तान काल्पनिक चित्र की भॉति था।[54] अठारहवी शताब्दी के उत्तरार्ध मे जब भारत के कुछ भागो का प्रशासन अग्रेजो के हाथो मे आ गया। प्रशासनिक तथा वाणिज्यिक कारणो से उन्हे भारत की प्रयासो का अध्ययन करना पडा। भारत मे मुगलो से पहले की तीन शताब्दियो के शासन के अतर्गत आर्थिक स्थितियो मे कई मूल परिवर्तन आये थे।[55] बी. आर. ग्रोवर का कहना है," यह वह अवस्था है कि जब भारतीय ग्राम समुदायो की अवधारणा का आभास हुआ।

इस विषय पर ऐतिहासिक दृष्टि से विचार करने पर पता चलता है कि यह श्रेय ईस्ट इडिया कपनी के राजस्व प्रशासको को ही है जिन्होने सर्वप्रथम ग्राम समुदाय के अध्ययन की ओर अपना ध्यान केद्रित किया। ईस्ट इण्डिया कम्पनी के कार्यो के बारे मे हॉउस ऑफ कामन्स समिति की रिर्पोट 1810 और हॉउस ऑफ कामन्स की प्रवर समिति की रिर्पोट 1810 मे ग्राम समुदाय को एक निगम या नगर या लघु गणराज्य के रूप में माना गया है। हेनरी मेन का मत है कि भूमि पर एक सप्रदाय विशेष का स्वामित्व होना समुदाय की एक सामान्य विशेषता थी मेट्काफ ने अपने एक पत्र में लिखा–

> "ग्राम समुदाय लघु गणराज्य है जिनके पास लगभग
> प्रत्येक वस्तु और विदेश सम्बन्धो के मामले मे लगभग वे

---

[54] Dr. I.H. Qureshi, op.cit., p 198.

[55] एच सी. वर्मा डाइनेमिक्स ऑफ अरबन लाइफ इन–प्री [illegible] इंडिया अध्याय–1

स्वतत्र है उनका स्वरूप स्थायी हे जबकि अन्य सभी चीजे अस्थायी हैं।[56]

बाडेन पॉवेल ने लिखा है,कि–

"ग्राम समुदाय काश्त के अतगर्त लाई गयी जोतो का समूह है, जिसके साथ कुछ परती भूमि भी हो सकती है और नही भी और सम्भवत उसमे एक दूसरे से सटे हुए रिहायशी मकान होते है।"[57]

बी आर ग्रोवर के अध्ययन से हमे विदित होता है कि मुगल काल मे ग्राम समुदाय की अवधारणा भूमि के पट्टे और गॉव मे रहने वाले कृषि सम्बन्धी और गैर कृषि सम्बन्धी लोगो के बीच सम्बन्धो पर निर्भर करती थी। इस आधार पर ग्राम को निम्नलिखित से वर्गीकृत किया जा सकता है. **असली ग्राम, दाखिली ग्राम, एम्मा ग्राम, रैती ग्राम तथा ताल्लुका ग्राम।**

ग्राम समुदाय के गठन के प्रति हमारा दृष्टिकोण इन बातो पर निर्भर करता है भूमि पट्टा भूमि पट्टे के आधार पर ग्राम समुदायो के विभिन्न अशो की हम इस प्रकार व्याख्या कर सकते है

जमींदार, खुदकाश्त, पाही, और मुजारियम । भूमि पट्टे के आधार पर ग्राम समुदाय के गठन से आसानी से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भूमि पर कोई सामुदायिक स्वामित्व नही था। हम देखते है कि जमीदारो तथा खुदकाश्तो का भूमि पर मालिकाना स्वामित्व था जबकि पाही तथा मुजरियनो का भूमि पर दखल अधिकार था।

ए.आर.कुलकर्णी का कहना है .–

"जमीदार राजस्व वसूल करने तथा कृषि को प्रोत्साहन देने के अलावा वे अन्य कर्तव्यो का पालन करते थे जैसे ग्राम समुदाय परिषद अर्थात गोट सभा मे छोट–छोटे

[56] हरिश्चन्द्र वर्मा (सम्पा) मध्यकालीन भारत दिल्ली विश्वविद्यालय दिल्ली 1997 पृ0 374–375

[57] वही. 376- 377

> स्थानीय विवाद निपटाना, ग्राम उत्सवो एव समारोहो का आयोजन करना, उपनिवेशीकरण तथा लोगो को बसाना, अपने–अपने क्षेत्रो मे शान्ति व व्यवस्था कायम करना आदि।"

इस प्रकार उत्तर के जमीदार और दक्खिन के वतनदार एक ही श्रेणी मे आते है।

मुगल अभिलेखो मे मुकद्दम और पटवारी नाम के दो पदाधिकारियो का उल्लेख है। वस्तुत यह सरकारी कर्मचारी नही था। उत्तरदायित्व पूरा न करने पर सरकार उसे हटा सकती थी। उसका पद वशानुगत था। गॉव के बारे मे निर्धारित मालगुजारी वसूल करने वाला मुख्य अधिकारी था।[58] इरफान हबीब का कहना है कि जहॉ तक उत्तरी भारत का सम्बन्ध है ग्राम समुदायो के कार्यकलाप पचायतो जैसे थे। मान्सेरेट ने 16वी शताब्दी के विवरण मे सालमीट द्वीप मे इस तरह के कार्यकलापो के होने का उल्लेख किया है। बीआर. ग्रोवर का कहना है कि इस अवधारणा का प्रमाण ढूँढना कठिन है कि मुगल काल में पचायत प्रणाली थी या ग्राम के वयोवृद्ध व्यक्तियो की एक परिषद होती थी। जो ग्राम का अभिन्न अग होती थी। क्योकि मुगल बादशाह अपने अभिकर्ताओ के रूप मे या व्यक्तिगत रूप मे हस्तक्षेप करते थे।[59] ग्राम समुदाय के स्वरूप के बारे मे विचार करते समय 19वी व 20वी शताब्दी के लेखको ने मुगल काल कें सम्बन्ध मे ग्राम समुदाय की अपनी आदर्श अवधारणा प्रस्तुत की थी कि मुगल काल मे भारत मे ग्राम समुदाय स्वामित्व की दृष्टि से जातिगत प्रशासन की दृष्टि मे गणतत्रीय एवं पचायती उत्पादन तथा अवश्यकताओ की दृष्टि से पूर्णतः आत्मनिर्भर राजनीतिक परिवर्तनो से प्रभावित न होने वाला तथा जनसंख्या की दृष्टि से सजातीय था। जबकि कैम्ब्रिज के आर्थर फिलिप्स का ऐसा मत है कि ग्राम समुदाय की समाप्ति

---

[58] वही– 381–382
[59] वही 283

मुगल शासनमे हुई। फिलिप्स के ग्राम समुदाय के पतन के कारणो का विश्लेषण किया है। उनके मतानुसार मुसलमानो की केन्द्रीकृत प्रशासन प्रणाली और हिन्दुओ की ग्राम समुदाय की स्वायत प्रणाली मे परस्पर विरोध था। मोरलैन्ड ने कृषि सकट व जागीदारी सकट को मुगल साम्राज्य के पतन के कारणो को बुनियादी सामाजिक सस्थाओ के परिप्रेक्ष्य मे देखने का प्रयास किया गया।[60] किन्तु हमारा ऐसा विचार है कि मुगल काल मे ग्राम समुदाय की प्रणाली थी जैसी कि हम देखते है कि एक क्षेत्र या स्थान के निवासियो की कार्य प्रणाली एक समान हैं। यही गुण किसी भी समुदाय का मूलभूत तत्व होता है। उदाहरणत प्रवजन किसानो के जीवन की आम बात थी अत किसी क्षेत्र मे बसने तथा वहॉ खेती होने के लिए सामूहिक गतिविधि की आवश्यकता थी।

मान्सेरेट के अभिलेखो से हमे पता चलता हैं कि जब उन्हे राज्य से टक्कर लेनी पडी तो उन्होने अपनी शक्तियो को सगठित किया भी। इसके अलावा हमे मुगल दस्तावेजो सयुक्त गतिविधियो के प्रमाण मिलते है।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक ग्राम के आय–व्यय के एक विशेष लेखा –शीर्ष से पता चलता है कि प्रत्येक किसान सामान्य वित्तीय कोष में अपना अश देता था जिसमे से ये व्यय पूरे किये जाते थेभू राजस्व ऋणो की वापसी, अधिकारियो की मॉग, ग्राम के आर्थिक, सामाजिक तथा आध्ययात्मिक लाभो के लिए राशि।

इसके अलावा जाति तथा वश की दृष्टि से अतर्जातीय सम्बन्ध थे जो उनको एक समुदाय के रूप मे बॉध रखते थे। बीआर ग्रोवर का मत है कि "कृषि वर्गो मे समान आर्थिक हित विकसित हो गया ताकि गॉव कृषि उत्पादन की दृष्टि से राजस्व एकक बन जाय।" शाब्दिक अर्थ की दृष्टि से ग्राम समुदाय का अर्थ मालगुजारी प्रशासन तथा उत्पादन के लिए

---

[60] डबलयू एच मोरलैण्ड, इन हरिश्चद्र वर्मा मध्यकालीन भारत, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली 1997, पृ0 386

प्रादेशिक एकक। इस दृष्टि से मुगल काल मे सम्बन्ध मे ग्राम समुदाय की अवधारणा मान्य है।[61]

<u>ग्रामीण समुदाय के क्षय का कारण:</u> यह सत्य है कि मुहम्मदो ने ग्रामीण समुदाय की पुरानी व्यवस्था मे ज्यादा हस्तक्षेप नही किया, लेकिन इतिहास हमे यह बताता है कि मुस्लिम शासको का सामान्य प्रभाव यह था कि उन्होने ने दुर्बल व्यक्तियो को जो कि ग्रामीण समुदाय के लिए अपनी इच्छानुसार काम कर रहे थे विभिन्न शक्तियॉ दी।[62] यह सत्य स्पष्ट रूप से मुगल प्रशासन के अतिम दिनो मे विम्बीत होता।

17वी शताब्दी के अत तक राजकीय भुगतानो का सामान्य तरीका जागीरदार प्रदान करके या फिर कार्य समर्पण करके किया जाता था। कोष गृह से नगद–भुगतान केवल अपवाद परिस्थियो मे ही किए जाते थे। मुस्लिमो द्वारा सैनिक या राजनैतिक सेवाओं के लिए सम्मान स्वरूप भूमि कदाचित् ही दी जाती थी और बहुधा मराठा शक्तियो ने ग्रामीण समुदाय को प्रभावित किया। मुगल शासन के पूर्ण काल में साम्राज्य का बहुत बडा भाग, कभी–कभी पूर्ण साम्राज्य का 7/8वां भाग कार्य–प्रदानकर्ता के हाथ मे होता था। 17वी शताब्दी के मध्य तक राजस्व किसान के सृजन की रीति एक अच्छी व्यवस्थापित रीति हो गई थी।

सम्पूर्ण व्यवस्था मे एक महान दोष यह था कि पट्टा प्रदान करने की पूरी प्रकिया शासक के हाथ में थी। पटटे की अवधि पूर्णतया अनिश्चित थी मुख्यता. अकबर '1605–1658' के बाद के समय मे। यह व्यवस्था चलन मे शायद कोष को हानि से बचाने के लिए थी। लेकिन व्यवहार में इसका उददेश्य प्राप्त नही हुआ। जैसे कि एक साधारण आदमी अधिकतम् सम्भव आय प्राप्त करने के अलावा ज्यादा–कुछ नही करता 'क्योकि 'कोई भी

[61] हरिश्चन्द्र वर्मा , (सम्पा0), मध्य कालीन भारत, हिन्दी माध्यम कार्यान्वय निदेशालय, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली, 1997, पृपृ0 384 85.

[62] अल्टेकर ।वेलेज कम्युनिटि इन वेस्टर्न इण्डिया, पृ0 30–40

कार्यप्राप्तकर्ता यह दृढता पूर्वक आशा नही कर सकता था कि वह लम्बे समय तक अपने परिश्रम के लाभ का फल पाएगा'[63] विलियम हॉकिन्स '1608–1613' पहला अग्रेज जो कि जहॉगीर के मध्यस्थता मे आया, ने किसानो के साथ हो रहे कार्यकर्ताओ के दुर्व्यवहारो पर चिन्ता जताई। उसने चिन्हित किया, "एक आदमी अपनी जिन्दगी मे आधे वर्ष भी जीवित नही रह सकता, लेकिन यह उससे ले ली जाती थी या फिर राजा इसे अपने लिए ले लेता था, (अगर यह उर्वरा भूमि होती थी और अधिक उपज की सम्भावना होती थी) किसी बेकार भूमि के बदले मे। इस प्रकार वह गरीब से जो उसके पास हो सकता था लेकर उसका शोषण करता था, जिसके बारे मे हर घटे सोचा जाता रहता था कि उसे जमीन से निर्वासित कर दिया जाये।[64]

यह विलास और मिवव्ययिता का काल था, कार्यकताओ की आवश्यकता को बढावा मिला और जिसका परिणाम किसानो की स्थति के सुधार के रूप मे हुआ।[65] बरनियर ने निरूपण किया कि औंरगजेब के समय के आरिम्भक दिनो मे किसानो पर दबाव बहुत अधिक बढ गया था जिससे कृषि प्रभावित हो रही थी, और कृषि–भूमि कृषि कार्य से बाहर जा रही थी। इस प्रकिया को विश्राम देने के लिए राज्य सम्बधी किए गए प्रयास बेकार सिद्ध हो रहे थे। वास्तव मे इन सबका विपरीत प्रभाव पड रहा था कृषि के विस्तार के लिए दबाव पीटाई और चाबुक से मारने की प्रकिया को आश्रय दिया जाने लगा जैसा कि जिलाधिकारी की प्रतिष्ठा मुख्यता राजस्व की वृद्धि पर निर्भर करती थी। मनुषी से निर्दिष्ट किया है कि देश के लोग अतिरिक्त श्रम से बचाव के लिए "एक ही क्षेत्र के राज्याविस्तार में एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र मे भ्रमण करते रहते थे।"

---

[63] डबलयू एच मोरलैण्ड, अग्रेरियन सिस्टम ऑफ मुस्लिम 'इण्डिया' 1929, पृ0 131

[64] राघा कुमुद मुखर्जी, पार्श्वोधृत, पृ 55

[65] जे0एन0 दास गुप्ता, बंगाल इन द 16th सेंचुरी ए डी (कलकत्ता 1914) माले, मार्डन इण्डिया एड द वेस्ट, पृ पृ0 11–12

औरगजेब के समय तक यद्यपि शासन के प्रथकतावाद और अपराध कर के भाग जाने की प्रवृति एक सोचनीय मुद्दा था। Fanois Bernier (1656-58) ने कोबर्ट को लिखे गए का पत्र मे उल्लेख किया कि मुगल शासन काल मे जैसा कि वह जानता है भूमि को कभी भी जोता नही गया, उन जगहो को छोडकर जहा दबाव से काम लिया जाता था, और कृषको के बुआई के लिए भूमि खाली पडी थी जिसमे से बहुत लोग उचित उपचार न होने के कारण मृत –शैय्या पर चले गए या शिविर की तरफ पलायन कर गए, या किसी दूसरे राजा के राज्य मे चले गए।[66]

अशत औरजेब के शासन के पश्चात् पूर्ण रूप से कार्य निरूपण बिना परिश्रमिक और बिना प्रसिद्धी के हो गया। शासन मे अनिश्चितता और राजनैतिक असन्तुलन ने जागीरदारो को अपने अधिकारियो का अनादर करने पर विवश किया जिनकी शक्ति और आय तेजी से क्षय होती जा रही थी। उन्होने अपनी जागीर मे हर प्रकार की किया से खुद ही राजस्व वसूली शुरू कर दी। 18वी शताब्दी मे केवल बडे अधिकारी और कुलीन लोगो ने ही नही अपितु गावो और उपक्षेत्र के मुखिया लोगो ने भी अपने को भू–स्वामी के रूप मे बदलना शुरू कर दिया।[67] उन्होने राजस्व प्राप्ति के लिए उन पर अधिभार लगाया और ग्रामीण खर्च पर अतिरिक्त राशि कर के रूप में लगाई।मध्यवर्ती वर्षो मे कार्य समर्पणकर्ता, जागीरदार मुख्याधिकारी मुखिया और राजस्व किसानो का भूमि–काश्तकार के रूप मे बदलने की मध्यस्तयो की भूमिका और गजेव और ब्रिटिश साम्राज्य के स्थापना के बीच के वर्षो मे एक रूचिकर विषय है। उन्हे ब्रिटिश नियम के अनुसार भूमि का एक रूप और वास्तविक मालिक करार दिया गया।

---

[66] मोरलैण्ड इन अग्रेरियन सिस्टम आफ मुस्लिम इण्डिया पृ पृत्र 144–147

[67] पार्श्वोद्धृत आर के. मुखर्जी पृ0 56.

युद्धपसद जमीदार परिवार, जनजाति और जाति[68] ने पूरी ग्रामीण जनता का अपने स्थान से हटाने मे अन्जाम दिया। शायद यही कारण है कि कुछ इतिहासकार यह मानते है कि भारत में मुस्लिम शासन पूर्णरूप से ग्रामीण समुदाय के विघटन के लिए जिम्मेदार थी। उदाहरण स्वरूप 'हिन्दु लॉ एण्ड यूसेज', मे लिखा है मुहम्मदो और मराठा तथा पिण्डारी के युद्ध और विप्लव के वेग ने ग्रामीण समुदाय और प्राचीन स्वामित्व अधिकार को नष्ट कर दिया।[69] सर चार्ल्स मेट्काफ ने ग्रामीण समुदायो के सम्बन्ध मे 1830 मे लिखा था–

> "जहॉ कुछ भी नही टिकता वहॉ वे टिके रहते हैं। राजवश एक के बाद एक धरालुठित होते रहते है, एक क्रान्ति के बाद दूसरी क्रान्ति आती है, हिन्दू, पठान, मुगल, मराठा, सिरव और अग्रेज सभी बारी–बारी से अपना–अपना स्वामित्व स्थापित करते है, किन्तु ग्राम–समाज ज्यो के त्यो बने रहते हैं। सकट के काल मे ये अपने को शस्त्र–सज्जित करते देश मे होकर गुजर जाती है। ग्राम समाज अपनी दीवारो को बिना उत्तेजित किये गुजर जाने देते है। यदि स्वय उन्हे भी लूट और विनाश का शिकार बनाया जाता है और वे अपने विरूद्ध प्रयुक्त किये गये गये बल का प्रतिरोध करने में असमर्थ होते है तो वे भागकर दूर स्थित हितैषी गॉवो मे चले जाते है और जब तूफान गुजर जाता है तो लौटकर पुन अपने कामकाज मे लग जाते है। यदि देश लगातार अनेक वर्षो तक लूट और हत्याकाड का शिकार बना रहता है, जिसके कारण गॉवो में रहना समभव नही हो सकता, तो भी जब कभी शक्तिपूर्ण शासन में शक्ति पुनः स्थापित होती ह, वे बिखरे हुए ग्रामवासी लौटकर अपने–अपने स्थानो पर आ जाते है। यह भी हो सकता है कि एक पीढी बीत जाये तो दूसरी पीढी लौटकर आ जाये। पुत्र अपने–अपने पिता का स्थान ले लेगे। गॉव उसी स्थान पर पुन बस जायेगा मकान जहॉ थे वही फिर बन जायेगे और उन लोगो के वंशज जो गॉव के उजाड होने के समय भाग गये थे पुनः उन्ही खेतो पर

---

[68] पूर्वोक्त

[69] देखें , " **A Treatise on Hindu Law and Usage**" VII Edition, 1906, Para 225, p 296.

> अधिकार कर लेगे। किन्तु वे तुच्छ सी घटनाओ से भयभीत होकर नही भाग खडे होते वे अशान्ति और उपद्रवो के बीच भी अपने–अपने स्थानो पर डटे रहते है और लूटमार तथा उत्पीडन का सफलतापूर्वक प्रतिरोध करने के लिए पर्याप्त शक्ति जुटा लेते है। मेरी धारणा है कि उन ग्रामीण समाजो की जिनमे से प्रत्येक अपने मे एक छोटा सा राज्य था यह एकता ही वह चीज था जिसने भारत की जनता को उन सब कान्तियो और परिवर्तनो के बीच सुरक्षित रखा, जिनका समय–समय पर उसे शिकार होना पडा था। उनकी यह एकता बहुत अशो मे उसके सुख तथा उसकी स्वतन्त्रता और आत्मनिर्भरता का कारण रही है।[70]

आधुनिक काल:

यद्यपि भारत मे स्थानीय शासन की सस्थाएँ स्मरणातीत काल से चली आयी है। क्योकि जिन दिनो अग्रेज व्यापारी बनकर भारत आये, उन दिनो हमारे देश मे पचायती राज यानी ग्राम–शासन प्रणाली प्रचलित थी। इस सरल प्रणाली की प्रभावकता से वे अचभित हुए बिना न रह सके। चार्ल्स मैटकाफ ने तो ग्राम पचायत को सूक्ष्म गणराज्य की सज्ञा दे डाली।[71] किन्तु वर्तमान सगठन तथा कार्यप्रणाली के रूप मे उसका प्रादुर्भाव ब्रिटिश शासन के अन्र्तगत ही हुआ था। स्थानीय स्वशासन का अर्थ ऐसा प्रतिनिधि सगठन है जो एक निर्वाचक–मण्डल के प्रति उत्तरदयी हो प्रशासन तथा करारोपण की विस्तृत शक्तियों का उपयोग करता हो, और उत्तरदायित्व की शिक्षा देने वाली पाठाशाला तथा किसी देश के शासन का निर्माण करने वाले अवयवो की श्रखला की महत्वपूर्ण कडी इन दोनो रूपो में कार्य करता हो। इस कार्य में भारत मे स्थानीय शासन की रचना ब्रिटिश शासको ने की थी। प्राचीन ग्रामीण समाजों का निर्माण वशानुगत विशेषाधिकार अथवा जाति के आधार

---

[70] **Elphinstone's History of India, London, John Murray, 1905 पृ 68 पर उद्धृत**

[71] **देवेन्द्र भारद्वाज, *"पचायती राज प्रणाली, सुदृढीकरण विकास का एकमात्र विकल्प"* योजना जून 2002 पृ 9**

पर होता था उनका कार्यक्षेत्र अत्यधिक सीमित था, राजस्व वसूल करना तथा जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करना उनके मुख्य काम थे वे न तो राजनीतिक शिक्षा का सजग साधन थे और न ही प्रशासनिक व्यवस्था के महत्वपूर्ण अग थे।[72]

प्रथम कालः आधुनिक भारत मे स्थानीय शासन का युग उस समय से माना जाता है जबकि मद्रास मे सर्वप्रथम नगर परिषद की स्थापना की गयी। स्थानीय सरकार की सस्थाओ का विकास करने का एक तात्कालिक कारण यह माना जा सकता है कि प्रथम स्वतन्त्रता सग्राम के बाद की बिगडी हुई अर्थ–व्यवस्था के कारण 1860 मे यह सोचा जाने लगा कि इन सस्थाओ का विकास किया जाये। कई कारणो से प्रभावित होकर लार्ड लारेन्स ने स्थानीय सरकार के विकास का पुन आहसन किया। केवल उत्तर पश्चिमी प्रान्तो एव केन्द्रीय प्रान्तो मे ही स्वतन्त्रतापूर्वक चुनाव का अधिकार दिया गया। केवल बगाल तथा मद्रास मे ही एक छोटे स्तर पर इसके लिए कुछ प्रयास किया गया था। सरकार के अनेक प्रयासो के परिणाम स्वरूप कुल मिलाकार 1880 तक स्थानीय सरकार का सिद्धान्त केवल कलकत्ता व बम्बई नगरो मे तथा केन्द्रीय प्रान्तो व उत्तर पश्चिम प्रान्तो के ही कुछ कस्बो मे रखा जा सका। लोग स्थानीय सस्थाओ के संचालनार्थ कर प्रदान करने मे रूचि नही लेते थे वरन् वे उसका विरोध करते थे। सम्भवत इसका कारण यह था कि वे उद्देश्य को ही नही समझ पाये थे। बाद में ज्यों–ज्यो जनता शिक्षित होती चली गयी त्यो–त्यो यह कार्य भी सरल होता गया।[73]

1870 मे स्थानीय शासन के विकास की एक नयी अवस्था प्रारम्भ हुई। उस वर्ष लार्ड मेयो का प्रसिद्ध प्रस्ताव पारित किया गया। उक्त प्रस्ताव

---

[72] गवर्नमेन्ट ऑफ इण्डिया मेमारनडम आर्फ द डेवलपमेण्ट एण्ड वर्किंग ऑफ रिप्रजेन्टेटिव इन्सटीट्यूशन इन द स्फेयर ऑफ लोकल–सेल्फ गवर्नमेण्ट Vol V P 1056 रिर्पोट आर्फ द इण्डियन स्टेटयूटरी कमीशन Cmd 3568, Vol I, लदन, H.M S O 1930 में पृ268 पर उद्घृत।

[73] केशव प्रसाद स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 17–18

मे कहा गया था "यदि इस प्रस्ताव को पूर्ण अर्थ मे सस्थाओ को सशक्त बनाने तथा भारतीय और यूरोपीय लोगो मे प्रशासनिक मामलो के साथ पहले से कही अधिक सीमा तक सम्बद्ध करने का अवसर मिलेगा।" भारतीयो को प्रशासन से सम्बद्ध करने की आश्यकता ही वह चीज थी ('क्योकि इसमे करो को अधिक सरलता से लगाया और वसूल किया जा सकता था)। प्रारम्भिक ब्रिटिश शासन को इस देश मे स्थायी स्वशासन की सस्थाओ की स्थापना के लिए प्रेरित किया। लार्ड मेयो के प्रस्ताव (1870) मे भी स्थानीय स्वशासन की सरचनाओ को विकसित करने की कल्पना की गयी थी, किन्तु यह उददेश्य गौण था, मूल उददेश्य राजस्व के स्थानीय स्रोतो का दोहन करना और विकेन्द्रीकरण के द्वारा प्रशासन मे मितव्ययता लाना था।[74]

द्वितीय काल:

आधुनिक भारत मे स्थानीय शासन के इतिहास का दूसरा चरण 1882 के स्थानीय स्वायत्त सरकार पर भारत सरकार के प्रस्ताव से प्रारम्भ हुआ माना जा सकता है। इस सम्बन्ध मे लार्ड रिपन का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। उसके प्रयासो की असफलता बहुत कुछ इस तर्क से पैदा हुई थी कि यदि स्थानीय सरकार को कुछ अर्थपूर्ण बनना है तो उसे स्थानीय परिस्थितियो के अनूकूल होना चाहिए। यदि उसे कृत्रिम रूप से भी स्थापित करना पडे तो कम से कम वह स्थानीय प्रशासको द्वारा विस्तृत रूप से नियोजित होनी चाहिए तथा उसे केन्द्रीय सरकार द्वारा तैयार रूप मे लादा नही जाना चाहिए।

स्थानीय प्रतिनिधि संस्थाओ के भावी विकास को प्रशासनिक करने वाले सामान्य सिद्धान्त 18 मई 1882 के स्थानीय स्वायत्त सरकार के प्रसिद्ध प्रस्ताव द्वारा निर्धारित किये गये।[75] वायसराय ने यह माना कि नवीन

---

[74] रिर्पोट आर्फ द टैक्सेशन इन्क्वायरी कमीशन, 1953–54 Vol III, मैनेजर ऑफ पब्लिकेशन्स, देहली, 1955, पृ 336

[75] रिर्पोट आर्फ द इण्डियन स्टेटयूटोरी कमीशन, पृ 299 –300 से उदधृत

स्वतन्त्रता का अर्थ होगा कार्यकुशलता का बलिदान। उसका विश्वास था कि अधिकारियो का सकिय सहयोग स्थानीय बोर्डो मे उत्तरदायी भावना का विकास करने के लिए जरूरी था। सर चार्ल्स बर्नार्ड का भी यही मत था कि ग्रामीण समाज मे जो अनेकीकरण बढता जा रहा था उसे रोकने के लिए यह जरूरी है कि प्रशासन एव गॉवो के बीच पुन सम्बन्ध स्थापित किये जाये। अपने एक मित्र को लिखते हुए उसने घोषणा की कि एक बात जिसे मै सबसे अधिक महत्व प्रदान करता हूँ, का सम्बन्ध जिला अधिकारी और अध्यक्ष पद से है। यदि इन बोर्डो को यहॉ के निवासियो को उनके कार्यो का स्वय प्रबन्ध करने की दृष्टि से उपयोगी बनाना चाहते है तो उन पर बडे साहब की उपस्थिति की छाया नही होनी चाहिए।[76] सन् 1882 के उपबन्ध के पैरा 14 तथा 15 के अनुसार यह कहा गया कि चुनाव की वह व्यवस्था अपनायी जानी चाहिए जो जनता की भावनाओ के अनुकूल हो। इसी काल मे सर सैयद अहमद खॉ मुसलमानो के लिए पृथक प्रतिनिधित्व की मॉग की। 1883 एव 1885 के प्रान्तीय व्यवस्थापन की सामान्य विशेषता यह भी कि इसके कारण द्विभुजाकार व्यवस्था की स्थापना की गयी। जिला बोर्ड और उप जिला बोर्ड, उपसभाग अथवा तहसील पर आधारित थे। आसाम मध्यप्रदेश, मद्रास, आदि राज्यो को छोडकर सभी प्रान्तो की जिला बोर्डो को सभी फन्डों तथा स्थानीय सरकार के सभी कार्य सौंपे गये। लार्ड रिपन की अग्रेजी सरकार ने पचायतो पर काबू पाने के लिए निकाय कानून पास किया। दिखावा था ग्राम शासन प्रणाली को सुचारू और नियमबद्ध करना किन्तु असल मकसद था स्वशासी सस्थाओ में ज्यादा से ज्यादा अपने समर्थको को नामजद कर ग्राम स्तर पर अपनी पकड मजबूत करना।[77]

एस. एन. बनर्जी जी.के. गोरखले फिरोजशाह मेहता, राजा प्यारीमोहन मुखर्जी आदि उच्च कोटि के नेता इस बात से सहमत थे कि भारतीय

[76] लार्ड रिपन, Wolf, ii, 99
[77] देवेन्द्र भारद्वाद पार्श्वोद्धत

निर्वाचन को प्रशिक्षित करते हुए तथा उनके प्रतिनिधियो को स्थानीय राजनीति एव प्रशासन की शिक्षा देते हुए राष्ट्रीय स्वशासन की ओर ले जाया जाये। 1882 मे सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने टिप्पणी करते हुए कहा था, "स्थानीय स्वशासन की रियायत राष्ट्रीय स्वशासन की बजाय, जैसा कि मै आशा करने का साहस करता हूँ साम्राज्य स्वशासन की प्रस्तावना है।[78] सन् 1892 के भारतीय परिषद अधिनियम ने भावी विकास की पक्ति को और भी स्पष्ट किया। इस प्रश्न पर कामन सभा मे बहस के दौरान मि0 ग्लेडस्टन न आशा प्रकट की थी कि स्थानीय सरकार की प्रशिक्षण शाला द्वारा ही भारत के भावी नेता उत्पन्न हो सकते है। लार्ड एल्गिन की सरकार ने 1896 तथा 1887 के दो उपबन्ध प्रसारित किये जिनके द्वारा शहरी एव देहाती बोर्डो के कार्यो की पुनरीक्षा की गयी थी। उन दिनो स्थानीय सत्ता के प्रसार को रोकने की प्रवृत्ति ही प्रभावशील रही।

लार्ड कर्जन के वायसराय काल मे स्थानीय सरकार के क्षेत्र मे अनेक परिवर्तन किये गये। उसने एक कन्द्रीयकृत नियत्रण पर जोर दिया तथा साथ ही विकास के लिए एक जैसी नीति का समर्थन किया।

स्थानीय सरकार की दृष्टि से महत्वपूर्ण एक दूसरा लेख विकेन्द्रीकरण आयोग का प्रतिवेदन था जो सन् 1907 मे भारत सरकार व प्रान्तीय सरकार एव उनकी अधीनस्थ सस्थाओ के मध्य स्थित वित्तीय एव प्रशासनिक सम्बन्धो की जॉच के लिए नियुक्त किया गया था। इस आयोग को यह पता लगाना था कि विकेन्द्रीकरण करके अथवा न करके सरकारी व्यवस्था को सरलीकृत किया जा सकता है अथवा नही।

कार्य की दृष्टि से यदि वस्तुस्थिति का अध्ययन किया जाये तो पता लगता है कि उस समय स्थानीय स्वायत सरकार को एक शाखा माना जाता था जिसमे जिले के अधिकारी सर्वाधिक रूचि लेते थे। टिन्कर के शब्दों ने भारतीय स्थानीय स्वायत्त सरकार अब भी कई प्रकार से एक स्वेच्छचारी

---

[78] बाबू सुरेंद्रनाथ बनर्जी, मद्रास जी ए ऐण्ड को पृ0 17

बनावट के लिए प्रजातन्त्रात्मक अग्रिम भाग थी।[79] स्थानीय मामलो पर स्थानीय प्रबन्ध की कोई भी उचित व्यवस्था स्थापित न हो सकी और प्रतिदिन के प्रशासन को समिति व्यवस्था के सहारे सौंपने की ब्रिटिश परम्परा अभी दूर की बात बनी हुई थी। प्रोफेसर लास्की ने समिति व्यवस्था की पूर्ण व्यवस्था की मेहराब कहा है। इसके माध्यम से प्रतिनिधियो का स्थानीय ज्ञान एव प्रभाव तथा अधिकारियो की तकनीकी योग्यता एव साधन परस्पर सयुक्त कर दिये जाते है।

यदि हम निर्वाचन के सिद्धान्त को ही राजनैतिक विकास का मापदण्ड मान ले तो केवल उत्तर प्रदेश तथा पजाब मे ही जिला बोर्डो के लिए प्रत्यक्ष चुनाव किया जाता था। इस पर अधिकारी वर्ग का नियंत्रण इतना कठोर है कि स्थानीय उत्तरदायित्व का कोई मतलब नही था। केवल कुछ बडे जमीदार ही परिषद कक्ष के राजनैतिक जीवन के निकट आये किन्तु बहुत बडा बहुमत अलग ही बना रहा। लखनऊ के आयुक्त ने अधिक उदारतापूर्वक व्यवस्था का समर्थन करते हुए कहा था कि "मै ऐसी बैठको मे उपस्थित रहता हूँ जिनका कार्य बीस प्रस्तावो को केवल औपचारिक रूप से पढना तथा पास करना मात्र था तथा सदस्यो द्वारा शिकायत की जाती थी कि उनको इस सरल कार्य के लिए चालीस या पचास मील से बुलाया जाता था।[80] गांवो की जनता प्राय. विरोधी भाषा में ही बोलती थी। उसकी यही शिकायत रहती थी कि यघपि जिला बोर्डो द्वारा उससे कर लिया जा रहा है किन्तु वे किसी प्रकार का लाभ प्राप्त नही करा पा रही है। बाल गंगाधर तिलक ने कमिक विकास समर्थन करते हुए बताया कि अधिकारियों एव जनता के बीच अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने का एकमात्र मार्ग यही है कि कानून द्वारा लोगों से पूछताछ करना आवश्यक बना लिया जाये। यह हमको ग्राम्य व्यवस्था से ही प्रारम्भ करना चाहिए कि वह लोगो को अपने मामलो

---

[79] हृग टिन्कर, पार्श्वोद्धत पृ 70
[80] DCR, Viii पृ. 84

का प्रबन्ध स्वय करने मे शिक्षित करे। लखनऊ के आयुक्त सन्डर्स ने कहा था कि हम पिछले बीस वर्षो की अपेक्षा स्थानीय स्वायत्त सरकार मे कम उन्नत है।

विकेन्द्रीकरण आयोग ने अपना प्रतिवेदन सन् 1909 मे प्रस्तुत किया। आयोग के प्रस्ताव भारशील होते हुए भी सजग थे तथा प्रशासनिक सुधार की ओर अधिक उन्मुख थे एव राष्ट्रीय राजनैतिक महत्वाकाक्षाओ की ओर कम। एक बार फिर इस बात पर जोर दिया गया कि यदि प्रशासन के साथ जनता का सहयोग प्राप्त करने के लिए स्थायी कदम उठाना है तो हमे गॉवो से ही प्रारम्भ करना चाहिए। यघपि यह सम्भव नही था कि प्राचीन ग्रामीण व्यवस्था को पुन प्रारम्भ किया जाये किन्तु पचायतो को नये प्रकार की गॉव सरकार के चालक के रूप मे प्रयुक्त करना चाहिए।

अप्रैल सन् 1915 मे लार्ड हार्डिग के प्रशासन के स्थानीय सरकार से सम्बन्धित सिद्धान्त का मान्यता दे दी गयी जो पहले केवल शब्दो तक सीमित था। मई, 1915 के अतिम सप्ताह मे जब नयी दिल्ली मे काग्रेस दल की कार्यकारी समिति ने यह प्रस्ताव पास किया कि– "कार्यकारी समिति विभिन्न राज्यो मे पचायती राज्य के महत्व को जानती है। यह न तो केवल प्राचीन भारत की परम्पराओ को बनाये रखने का ही एक तरीका है वरन् वह आज की परिस्थितियो मे भी उपयुक्त है। आधुनिक राज्य धीरे–धीरे केन्द्रीकरण की ओर बढते जा रहे है। इस प्रवृत्ति को स्थानीय स्वायत्त सरकार की सस्थाओ का विकास करके सतुलित करना चाहिए ताकि स्वय जनता ही अपने प्रशासन मे भाग ले सके तथा सामाजिक जीवन के अन्य पहलुओं जैसे आर्थिक, न्यायिक आदि मे भी सक्रियता के साथ योगदान कर सके। यह सबसे अच्छी प्रकार से तभी किया जा सकता है जबकि भारत के गॉवो मे पंचायतो का विकास किया जा सके। इन पंचायतो के पास न्यायिक कार्यो की भॉति प्रशासनिक कार्य भी सौंपे जायेगे।"

1916 मे लार्ड चेम्सफोर्ड को स्थानीय सरकार के सम्बन्ध मे अर्थात स्थानीय सत्ता को नियत्रण की विस्तृत शक्तियॉ सौंपी गयी थी। बजट नीति एव वित्तीय मामलो मे स्थानीय सत्ताओ का स्वायत्त हो गया।

सन् 1917 की स्थिति के अनुसार स्थानीय सस्थाओ को अपना अस्तित्व बनाये रखना भी कठिन प्रतीत हो रहा था। इस राजनैतिक वातावरण के बीच तथा आर्थिक सकट की स्थिति के मध्य अगस्त 1917 मे ब्रिटिश सरकार द्वारा घोषणा की गयी। जिसके अनुसार भारत मे स्वायत्तशासी सस्थाओ के कमिक विकास द्वारा उत्तरदायी सरकार स्थापित करने का प्रयत्न किया गया। इस लक्ष्य के साधनो को प्राप्त करने के प्रयासो पर सर्वप्रथम समालोचना सितम्बर, 1917 मे कहा गया कि शहरी एवं देहाती स्वायत्त सरकार एक बडी प्रशिक्षण भूमि है, जहॉ से राजनैतिक उन्नति एव उत्तरदायित्व की भावना का प्रारम्भ होता है।

तृतीय कालः

1918 से 1920 का समय प्रतीक्षा का समय माना जाता है। जबकि सवैधानिक सुधारो की घोषणा की जानी थी। स्थानीय सस्थाओ के संविधान को और भी प्रजातंत्रात्मक बना दिया गया। जहॉ तक सम्भव हो स्वापत्त शासन सस्थाओं को जनता के नियत्रण मे दे देना चाहिए तथा उन्हे बाहा हस्तक्षेप से अधिक से अधिक स्वतत्रता दी जानी चाहिए।[81] सन् 1918 ई मे भारत के सविधान सुधार के सम्बन्ध मे मौण्टग्यू चेम्सफोर्ड प्रतिवेदन अर्थात भारत शासन अधिनियम 1919 प्रकाशित हुआ। इस प्रतिवेदन मे [82]

1– सन् 1906 ई के विकेन्द्रीकरण आयोग के प्रस्तावो को पूर्णरूप से स्वीकृत किया गया और कुछ दिशाओ मे उससे भी अधिक सुधार करने का सुझाव दिया गया।

---

[81] रिर्पोट ऑन इण्डियन कॉन्सटीटफयूशनल रीफार्मस, 1918 पृ 123

[82] भारतीय शासन अधिनियम 1919 उद्धृत केशव प्रेसाद स्थानीय स्वशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पटना पृ 25

2– प्रतिवेदन मे यह कहा गया कि स्वायत्त शासन सस्थाओ मे निर्वाचित सदस्यो का बहुत बडा बहुमत होना चाहिए और इन सदस्यो के निर्वाचन के लिए अधिक से अधिक व्यक्तियो को निर्वाचन का अधिकार दिया जाना चाहिए।

3– मनोनयन की प्रणाली मे सिर्फ अल्पसख्यको को प्रतिनिधत्व देने के लिए स्वीकृत किया जाना चाहिए। कुछ सरकारी कर्मचारियो को इसलिए मनोनीत किया जाना चाहिए कि स्वायत्त शासन सस्थाओ को उनके अनुभव तथा ज्ञान से विशेष लाभ हो सके लेकिन ऐसे सदस्यो को मतदान का अधिकार नही होना चाहिए।

4– स्वायत्त शासन–सस्थाओ का चेयरमैन या अध्यक्ष, जहॉ तक सम्भव हो निर्वाचित तथा गैर सरकारी व्यक्ति होना चाहिए। लेकिन सदस्यो की सम्मति से सरकारी सदस्य भी चेयरमैन हो सकते है।

5– स्वायत्त शासन सरचनाओ को महत्वपूर्ण अधिकारी देने का सुझाव दिया गया। यह कहा गया कि व्यवस्थापिका द्वारा निश्चित सीमा मे इन सस्थाओ को कर लगाने की स्वतन्त्रता दी जानी चाहिए।

6– दक्षता को ध्यान मे रखते हुए सरकारी हस्तक्षेप कम से कम होना चाहिए।

7– सिफारिश की गयी खास–खास गॉवो मे ग्राम पचायते स्थापित की जायें।

सन् 1919 के मौन्टग्यू चेम्सफोर्ड सुधार के अनुसार प्रान्तो मे द्वैध शासन प्रणाली को लागू करके उत्तरदायी शासन का शुभारम्भ किया गया। स्वायत्त शासन संस्थाओ को विषयो की सूची मे रख दिया गया और उनका संचालन व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी मत्री के हाथों मे दिया गया। इसके साथ ही प्रत्येक प्रान्त में स्थानीय स्वायत्त शासन का एक

विभाग खुला और केन्द्रीय शासन का सम्बन्ध स्थापित शासन से नही रहा।[83] तो लोगो को यह आशा हुई थी कि ये सस्थाए अधिक से अधिक लोकोपयोगी कार्य करेगी लेकिन आर्थिक कठिनाइयो तथा मत्रियो की शक्तिहीनता के कारण ऐसा नही हो सका। जवाहरलाल नेहरू ने, भारत मे स्थानीय शासन के कार्यान्यवन के सम्बन्ध मे अपने अनुभवो का उल्लेख इस प्रकार किया, "प्रतिवर्ष सरकारी प्रस्ताव, अधिकारी और समाचारपत्र नगरपलिकाओ और स्थानीय परिषदो की आलोचना करते है तथा उनकी ओर संकेत करते हैं और इससे यह निष्कर्ष लिकाला जाता है कि लोकतान्त्रिक सस्थाएँ भारत के अनुकूल नही है। किन्तु उस व्यवस्था की ओर तनिक भी ध्यान नही दिया जाता जिसके अन्तर्गत उन्हे काम करना पडता है। यह व्यवस्था न तो लोकतात्रिक है और न निरकुशतत्रीय, यह दोनो का मिश्रण है और इसलिए उसमे दोनो के दोष देखने को मिलते हैं।"[84]

सन् 1955 के भारतीय शासन अधिनियम[85] में प्रान्तो मे द्वैध शासन के स्थान पर प्रान्तीय स्वायत्त शासन स्थापित किया गया। स्वायत्त शासन को राज्य सूची के विषय मे रखा गया। अतः इनका सचालन जिम्मेदार मत्रियो के हाथो मे आ गया और इन मत्रियो ने स्वायत्त शासन मे सुधार लाने की पूरी चेष्टा की। लेकिन सन् 1939 ई मे द्वितीय विश्वयुद्ध छिड जाने के कारण काग्रेस मत्रियो ने त्याग पत्र दे दिया और फलत सन् 1939 से 1945 ई तक द्वितीय विश्व युद्ध के कारण स्वायत्त शासन के विकास मे कोई प्रगति नही हो सकी।[86] कहने के लिए अग्रेजी सरकार ने बंगाल, बिहार, उडीसा, पजाब, सयुक्त प्रान्त, असम आदि विभिन्न प्रान्तो में स्थानीय स्वशासन और पंचायत प्रणाली को बढावा देने के लिए कई कानून बनाये

[83] एस आर माहेश्वरी, भारत मे स्थानीय शासन आगरा 1997–98, पृ 20
[84] नेहरू, जवाहलाल, ऐन आटोवियोग्राफी, लदन, बाडली हेड, 1955, पृ0 144
[85] एस आर माहेश्वरी, पार्श्वोद्धत पृ 21
[86] केशव प्रसाद [illegible]ीय स्वाशासन का आलोचनात्मक अध्ययन पृ0 26–27

किन्तु नामजदगी की व्यवस्था के कारण इनका न सिर्फ लोकतान्त्रिक स्वरूप विकृत हुआ अपितु धन और अधिकारो के अभाव मे स्वशासन प्रणाली कमजोर भी पडती गयी।[87]

चतुर्थ काल:

1947 मे देश की स्वतन्त्रता के साथ–साथ भारत मे स्थानीय शासन को प्रथम बार राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के वातावरण मे कार्य करने का अवसर मिला। विदेशी शासन के समाप्त होने के साथ–साथ केन्द्रीय प्रान्तीय और स्थानीय सभी स्तरो पर स्वशासन की स्थापना हुई। 1948 मे प्रान्तो के स्थानीय स्वशासन मत्रियो का पहला सम्मेलन की अध्यक्षता करते हुए केन्द्रीय स्वास्थ मत्री अमृत कौर ने कहा "मेरा विश्वास है कि यह पहला अवसर है। जबकि भारत सरकार ने एक सम्मेलन बुलाया है। यह तो प्रत्यक्ष है कि अब तक स्थानीय स्वशासन का उत्तरदायित्व वहन करने वालो का कोई सम्मेलन नही बुलाया गया, क्योकि यह विषय पूर्णत प्रान्तीय क्षेत्र के अन्तर्गत है। फिर भी स्थानीय स्वशासन का विषय सामान्य कल्याण के लिए इतना अधिक महत्वपूर्ण है कि यदि किसी ऐसे विवादास्थल का निर्माण किया जा सके, जहॉ सम्पूर्ण भारत के वे लोग जो प्रशासन की इस महत्वपूर्ण शाखा के लिए उत्तरदायी है, समय–समय पर मिल सके, विचार विनिमय कर सके और सामान्य हित की समस्याओ पर चर्चा कर सके तो इस से निश्चय ही लाभ होगा।"[88]

जबकि स्वतत्र भारत के प्रथम प्रारूप मे गॉव पचायतो का उल्लेख नही था इसलिए अनेक लोगों ने इसकी आलोचना करते हुए सुझाया कि भारतीय सविधान को मूलत भारतीय होना चाहिए। हिन्दू राजनीति मे गॉव पचायतें प्रशासन का आधार थी। स्वतत्र भारत के प्रथम राष्ट्रपति डॉ. राजेन्द्र प्रसाद ने गॉवो को प्रशासन की मूल इकाई माना है जो कि प्राचीन काल से

---

[87] देवेन्द्र भारद्वाज, पार्श्वोद्घृत

[88] एस आर माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन आगरा 1997–98 पृ0 21 से उद्घृत

ही अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान करती रही है। इसके जवाब मे डॉ भीमराव अम्बेडकर ने प्राचीन भारतीय गॉवो की सारहीनता पर जोर डालते हुए कहा कि जो लोग प्रान्तीयता एव साम्प्रदायिकता का विरोध करते है वे ही क्यो और किस आधार पर ग्राम पचायतो का समर्थन करते हैं। उन्ही के शब्दो मे, गाव स्थानीयता का प्रतीक है और अज्ञान सकुचित दिमाग एव साम्प्रदायिकता की निशानी है। मुझे प्रसन्नता है कि सविधान के प्रारूप मे गॉव का बहिष्कार करके व्यक्ति को इसकी इकाई बनाया गया है। इसको महात्मा गॉधी के स्वप्नो ग्राम–स्वराज अर्थात् गावो पर गावो का ही शासन का विरोधी माना गया। जबकि भारत गावो का देश है। अगर गाव नष्ट हो जाए तो हिन्दुस्तान भी नष्ट हो जायेगा। गाव उतने ही पुराने है जितना कि भारत है। शहर तो विदेशी आधिपत्य की देन है। जब यह मातहत मिट जायेगा तो शहरो को गॉवो के मातहत होकर रहना पडेगा।[89] 14 फरवरी 1916 को मद्रास की मिशनरी काफ्रेंस मे बोलते हुए महात्मा गॉधी ने स्वराज्य एव ग्राम पचायतो के बारे मे अपने विचारो की झलक प्रदान की। श्री टी प्रकाशम ने कहा कि सविधान मे इस प्रकार का सशोधन किया जाना चाहिए कि वह उन लाखो गॉव वालो के लिए उपयोगी बन सके जिनके लिए स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। गोकुलभाई भट्ट ने तो यहॉ तक कह दिया कि जो सविधान ग्राम पचायतो को कोई स्थान नहीं देता वह भारत के लिए उप्युक्त नही हो सकेगा। इसी प्रकार की अनेक आलोचनाओ के परिणामस्वरूप जब 14 नवम्बर 1948 को राज्य के नीति निर्देशक तत्वो पर बहस प्रारम्भ हुई तो 22 नवम्बर को के सत्थानम् ने एक नया अध्याय जोडने का प्रस्ताव किया और कहा कि राज्य को ग्राम पचायतो का सगठन करना चाहिए और उनको वो शक्तियॉ प्रदान करनी चाहिए जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप मे कार्य करने को प्रोत्साहित कर सके। श्री

---

[89] भूषण लाल परगनिहा,, *'गाधी जी का ग्राम स्वराज——— कल और आज* कुरूक्षेत्र, जनवरी 2001 पृ0 10

सुरेन्द्रमोहन घोष ने कहा कि अतीत काल मे गॉवो ने भारत की एकता को बनाये रखने के लिए बहुत कुछ किया है। डॉ अम्बेडकर ने इस सशोधन को स्वीकार कर लिया। नये भारतीय सविधान के भाग चार के चालीसवे अनुच्छेद मे यह कहा गया कि "राज्य ग्राम पचायतो को सगठित करने के लिए कदम उठायेगा तथा उनको इतनी शक्तियॉ एव सत्ता सौपेगा जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाईयो के रूप मे कार्य करने के योग्य बना सके।[90] एच डी मालवीय के कथनानुसार, "भारतीय सविधान मे पचायत विचार को सलग्न करना अत्यन्त महत्व की घटना थी जिसका राज्य की बनावट पर बडा एव सुद्रगामी प्रभाव होने वाला था।[91] इसकी शुरूआतकर्ता प नेहरू का कहना था कि"गॉवो के लोगो को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने दो चाहे वे हजारो गल्तियॉ करे। इससे घबराने की जरूरत नही। पचायतों को अधिकार दो।"[92]

ग्रामीण विकास के ताने बाने का विभाजनः

हम ग्रामीण विकास के इस ताना बाना को इतिहास के दो भागो मे विभाजित कर सकते है। पहला सामुदायिक योजना से पहले लागू करने के प्रयास और दूसरा उनके बदले किये गये प्रयास। फिर पहले भाग को हम पुन दो भागो मे विभाजित कर सकते हैं जो है पहला 1921–1930 की अवधि, जिसे अग्रणी कहा जा सकता है और दूसरा 1930–1952 की अवधि, जिसे परीक्षण की अवधि कहा जा सकता है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद के प्रयासों को यानि 1952 के प्रयासो को हम फिर तीन भागों मे विभाजित कर सकते हैं। वे हैः

1– प्रशासकीय अवग्रहण मच (1952–1955)

2– तकनीक समन्वित मच (1956–1958)

---

[90] इण्डियन कॉन्स्टीट्यूशन, पार्ट 4 आर्टीकल 40

[91] एच डी मालवीय विलेज पचायत स इन इण्डिया, इकोनॉमिक ऐंड पॉलिटिकल रिसर्च डिपार्टमेन्ट, एआईसीसी नयी दिल्ली 1956, पृ 26

[92] फाड़िया बी एल भारत मे लोक प्रशासन साहित्यभवन पब्लिकेशन्स आगरा 1998 पृ0 523

3– प्रजातात्रिक विकेन्द्रीकरण मच (1959 से आज तक)[93]

जहाँ तक 1921–30 की अवधि का प्रश्न है यह अवधि ग्रामीण पुर्ननिर्माण और विकास के क्षेत्र मे सबसे प्रतिकूल अवधि कही जा सकती है क्योकि इस अवधि मे महर्षि रविन्द्रनाथ ठाकुर द्वारा शाति निकेतन प्रयोग, डा स्पेन्सर हैच द्वारा केरल मे वाई, एम सी ए के तत्वावधान मे भारत–डेम प्रयोग तथा 1932 की वी टी कृष्णामाचारी का बडौदा ग्रामीण पुनरूत्थान प्रयोग शामिल है। इन सभी प्रयोगो ने स्वतत्र भारत के लिए ग्रामीण विकास की एक ऐसी नीव डाली जिस पर ग्रामीण विकास रूपी सपनो का महल खडा किया जा सकता है। उस नीव की अगली ईंट के रूप मे मद्रास की फिरका योजना, एस के डे द्वारा किया गया निलाखेडी प्रयास तथा अल्वर्ट मेयर द्वारा किया इटावा पायलट प्रयोग आदि को माना जा सकता है। इन्ही प्रयासो की अगली कडी के रूप मे फिस्कल कमीशन तथा खाद्यान्न उपजाऊ समिति आदि भी शामिल हैं।

गॉवो के चहुमुखी आर्थिक विकास के उददेश्य से पं. नेहरू की पहल पर पहली पचवर्षीय योजना (1950) के दौरान ग्रामीण विकास के लिए जो सबसे पहला प्रयास किया वह था सामुदायिक विकास कार्यकम। फलस्वरूप भारत सरकार ने फोर्ड फाउन्डेशन के साथ 52 सामुदायिक परियोजनाओ को देश के विभिन्न भागो मे 2 अक्टूबर 1952 यानी गाधी जयती के दिन लागू किया गया अपने उद्घाटन भाषण मे भाव–विह्वल होकर प नेहरू ने कहा" जो कार्य आज हम शुरू करने जा रहे है वह मातृ भूमि की सेवा मे है जिसके हम भी अग है। हमे अपने मेहनत के पसीने से इसे सीचना है। यदि आवश्यकता पडी तो हम अपना खून भी बहा सकते है ताकि लाखो लाख गरीब ग्राम–वासियो के जीवन स्तर मे सुधार आ सके और उनका चहुमुखी विकास हो सके।"

---

[93] कुरूक्षेत्र मार्च 2000 पृ0 4

पहले वर्ष सामुदायिक योजनाओ के प्रति लोगो का उत्साह देखकर दूसरे ही वर्ष यानी 2 अक्टूबर 1953 मे पूरे देश भर मे राष्ट्रीय विस्तार सेवा प्रखण्डो की स्थापना हुई और हर प्रखण्डो को तीन वर्ष के अन्दर 75 लाख रूपये का अनुदान दिया गया। इस तरह पहली पचवर्षीय योजना के अत तक देश मे 1,114 प्रखण्डो का गठन हो गया जिसके अन्दर 1,6 3000 गॉवो की एक करोड 10 लाख आबादी को शामिल कर लिया गया।[94] इस कातिकारी कार्यक्रम का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रो ने सामाजिक परिवर्तन माना तथा गरीबी दूर कर विकास के अवसर सभी को प्रदान कर ग्रामवासियो का जीवन स्तर सुधारना था।[95] दुर्भाग्यवश यह उत्तम कार्यक्रम अतत असफल इसलिए रहा कि यह कार्यक्रम सरकारी तन्त्र और ग्रामीण जनता के वीच की दूरी कम करने के मुख्य उद्देश्य मे विफल रहा।[96] एक अमेरिकी लेखक रेनहार्ड बेडिक्स लिखते है–" सामुदायिक विकास की सबसे बडी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओ की लफ्फाजी थी। एक तरफ इस कार्यक्रम के सूत्रधार जनता से आगे लाने की आशा करते थे, दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही नतीजा निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था, लेकिन वे बनाये उपर से जाते थे।"[97] 1957–58 के आसपास जब प्रोजेक्ट समिति की सिफारिश आई तो उसने यह स्पष्ट शब्दो मे इगित किया कि सामुदायिक विकास की गति धीमी पड गयी है और आम गरीब जनता को न मिलकर प्रबद्ध वर्ग को ही मिला है।

बलवन्त राय मेहता समिति प्रतिवेदन

सामुदायिक परियोजना और राष्ट्रीय विस्तार सेवा के कार्यान्यवन और असर ने अध्ययन के लिए श्री बलवन्त राय मेहता की अध्यक्षता मे 1957 में एक अध्ययन दल गठित किया गया। इस दल को अध्ययन करना था कि

---

[94] कुरूक्षेत्र मार्च 2000 पृ05
[95] योजना, जून 2002 पृ0 9
[96] फाड़िया बी एल लोक प्रशासन साहित्य भवन आगरा 1995 पृ0 700
[97] रेनहार्ड बेंडिम्स, नेशन बिल्डिंग ए॰ ।सटीजनशीप 'न्यूयार्क 1964 पृ0 266–83

'कार्य सम्पादन मे अधिक तीव्रता करने के उद्देश्य से कार्यक्रम का सगठनात्मक ढॉचा तथा कार्य करने के तरीके कहॉ तक उपयुक्त थे। इस दल ने सरकार को यह बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का इसमे सहयोग नही मिला। इस अध्ययन दल की रिर्पोट मे यह कहा गया कि जब तक स्थानीय नेताओ को जिम्मेदारी और अधिकार नही सौंपे जाते सविधान के निर्देशक सिद्धान्तो का राजनीतिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नही हो सकता।[98]

वस्तुत ग्रामीण विकास की अनिवार्य आवश्कताओ ने ही वर्तमान रूप मे पचायती राज सस्थाओ की सृष्टि की थी। सामुदायिक विकास कार्यक्रम के समय यह अनुभव किया गया कि लोगो की सहभागिता के बिना ग्रामीण समुदाय का पुर्ननिर्माण सम्भव नही है और वह सहभागिता केवल पचायती राज सस्थाओ के माध्यम मे प्राप्त की जा सकती है।[99] बलवन्त राय मेहता दल का कहना कि "सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय विकास सेवा के कार्य का यह सबसे सरल पहलू निश्चय ही, लोक प्रेरणा उत्पन्न करने का प्रयत्न था। इस बात को ध्यान मे रखते बलवन्त राय मेहता की सिफारिशो के आधार पर पचायती राज व्यवस्था को अमली जामा 2 अक्टूबर 1959 (राजस्थान के नागौर राज्य मे) को पहनाया गया बलवन्त राय मेहता रिर्पोट में कहा गया कि "जब हम एक ऐसी प्रतिनिधि एव लोकतन्त्रीय सस्था का निर्माण नहीं करते जो कि लोगो मे इतनी मात्रा मे रूचि देखभाल एव सर्तकता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध मे आश्वस्त कर दे कि स्थानीय कार्यो पर खर्च किया गया धन क्षेत्र की आवश्यकताओ एव इच्छाओ के अनुरुप होगा और उन सस्था को पर्याप्त शक्ति एव समुचित मात्रा मे धन सौंपते हैं तब तक हम विकास के क्षेत्र में स्थानीय रूचि उत्पन्न करने तथा

---

[98] एस एन मिश्रा, "पचायती राज प्रशासन का विकेन्द्रीकरण और 64 वा सविधान सशोधन विधेयक रोजगार समाचार 26 जनवरी 1991 पृ0 3

[99] रिपोर्ट ऑफ टीम फॅार द स्टडी ऑफ कम्युनिटी डवलमेण्ट प्रोजेक्टस ऐड नेशनल इक्सटेंशन सर्विज Vol1 (कमेटी ऑन प्लान प्रोजेक्टस, नयी दिल्ली नवम्बर, 1957) पृ0 5

स्थानीय प्रेरणा जगाने मे समर्थ नही हो सकते।" लोगो मे सामान्य प्रेरणा एव उत्साह उत्पन्न करने का उपाय है सत्ता का विकेन्द्रीकरण करना।[100] यद्यपि पचायते बहुत पुराने जमाने मे भी विद्यमान थी मगर वर्तमान पचायती राज सस्थाएँ अधिकार, साधन और जिम्मेदारियो के माने मे नयी हैं। जयप्रकाश नारायण ने पचायती राज को देशी और प्राचीन "सामुदायिक लोक तत्र" के समान बताया और साथ ही इसे पश्चिम के 'जनता को हाथ बॅटाने का अवसर देने वाले' लोकतत्र से भी आधुनिक कहा। वस्तुत ग्रामीण विकास की अनिवार्य आवश्यकताओ ने ही वर्तमान मे पचायती राज सस्थाओ की सृष्टि की थी

(1) भारत मे स्वस्थ प्रजातान्त्रिक परम्पराओ को स्थापित करने के लिए पचायत व्यवस्था ढोस आधार प्रदान करती है।

(2) ये सस्थाएँ भारत का भावी नेतृत्व तैयार करती ह, विधायको व मत्रियो को प्राथमिक अनुभव एव प्रशिक्षण प्रदान करती है जिससे वे ग्रामीण भारत की समस्याओ से अवगत हो सके।

(3) पचायती राज सस्थाएँ केन्द्रीय एव राज्य सरकारो को स्थानीय समस्याओ के भार से हल्का करती है। उनके द्वारा ही शासकीय कार्यो का विकेन्द्रीकरण किया जा सकता है।

(4) पचायतो के कार्यकर्ता और पदाधिकारी स्थानीय समाज और राजनीति व्यवस्था के बीच की कडी है।

(5) पचायते प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है।[101] यह नागरिको को अपने राजनीतिक अधिकारो के प्रयोग की शिक्षा देती है। साथ ही अन्य नागरिक गुणो का विकास करने मे मदद करती हैं

---

[100] द रिपोर्ट यूजड द वर्ड 'डेमोक्रेटिक डिसेन्ट्रथाइजेशन Mr Nehru rightly calls it an ^awful name'It creates many conceptual confusions The word Decentralisation , democracy rightly used by Paul H Appleby is preferred by this author Also refer to Appleby's 'Some thoughts on Decentralised Democracy', IJPA, New Delhi, Oct-Dec 1962, Vol VIII, No. 4, pp 443-55

[101] लार्ड ब्राइस उद्घृत के पी दुबे नवीन भारतीय सविधान और नागरिक जीवन, नई दिल्ली 1988 पृ0 304

(6) हमारी जनता शासन के इन माध्यम से शासन के बहुत करीब पहुच जाती है जो ग्रामीण उत्थान के लिए परम आवश्यक है।

इस प्रकार लोकतात्रिक विकेन्द्रीकरण और विकास कार्यक्रमो मे जनता का सहयोग लेने के ध्येय से पचायती राज की शुरूआत की कतिपय विशेषताए विभिन्न राज्यो मे एक सी है। एक तो पचायती राज की तीन सीढिया है– ग्राम स्तर पर ग्राम पचायत, खण्ड स्तर पर पचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद[102]। दूसरा पचायती राज प्रणाली मे स्थानीय लोगो को काम करने की आजादी है और देख–रेख ऊपर से होता है।

तीसरा सामुदायिक कार्यक्रम की भॉति यह शासकीय ढॉचे का भाग नही है। पचायती राज की सस्थाऍ निर्वाचित होती है और इसमे कर्मचारी निर्वाचित जन प्रतिनिधियो के अधीन कार्य करते है। चतुर्थ, साधन जुटाने और जन सहयोग सगठित करने का भी इस सस्थाओ को पर्याप्त अधिकार है। पचम, सभी विकास सम्बन्धी कार्यक्रम व योजनाओ का कियान्वयन इन स्तरो/सगठनो के द्वारा किया जाना चाहिए।

षष्ट, उन स्तरो/सगठनों द्वारा अपने दायित्वो के निर्वाह हेतु उचित वित्तीय साधन सुलभ होने चाहिए। सप्तम, इस व्यवस्था को इस रूप मे लागू किया जाना चाहिए कि भविष्य मे उत्तरदायित्वो व सत्ता का विकेन्द्रीकरण आसानी से किया जा सके। इस प्रकार देश की जडो तक लोकतत्र को प्रवेश कराया गया। स्थानीय स्वशासन के प्रथम सम्मेलन के उद्घाटन भाषण मे कहा था–

> "स्थानीय स्वशासन लोकतत्र की किसी भी व्याख्यान का सच्चा आधार है और होना चाहिए। हमारा कुछ ऐसा स्वभाव पड गया है कि हम उच्च स्तर पर लोकतत्र की बात सोचते है, निम्न स्तर पर नही। किन्तु

---

102 फाडिया बी एल– भारत ॰ लाकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन्स आगरा, 1998 पृ0 525

यदि नीचे से नीव का निर्माण न किया गया तो सभव है
कि लोकतत्र सफल न हो सके"।[103]

नागौर राजस्थान मे पचायती राज व्यवस्था को पचायती राज के सदर्भ मे एक ऐतिहासिक और क्रातिकारी कदम कहा गया। उसके बाद आध्रप्रदेश ने 1959 को मद्रास, असम और मैसूर ने 1960 को, उडीसा, पजाब और उत्तरप्रदेश ने 1961 को महाराष्ट्र ने 1962 मे गुजरात ने 1963 मे और पश्चिम बगाल ने 1964 मे अपने–अपने राज्यो मे पचायती राज अधिनियम पारित कर चुनाव करवाये।[104] सघ शासित क्षेत्रो मे द्विस्तरीय प्रणाली है और नौ राज्यो/सघ शासित क्षेत्रो मे एकस्तरीय प्रणाली है।[105]

दुर्भाग्यवश इन सस्थाओ को उच्च सदनों के लिए निर्वाचित जन प्रतिनिधियो का समर्थन नही मिल सका। इस उभरती हुई पचायती राज व्यवस्था को विधायको के असहयोग का सामना करना पडा। राज्य सरकारो का रूख भी इसके प्रति विशेष सहायक नही रहा। उन्होने भी पचायती राज व्यवस्था के वृक्ष की जडो को खोखला होने से रोकने के उपाय नही किये। परिणाम यह हुआ कि इन पचायती राज सस्थाओ को आर्थिक विकास के कार्यक्रमो को लागू करने के पर्याप्त साधन नही मिले और वे बेजान होकर रह गयी। बाद मे धीरे–धीरे पचायती राज व्यवस्था के अंदर एकरूपता के अभाव के कारण लोगो के उत्साह कम होने लगा। एक लम्बे समय तक पचायती राज का चुनाव लम्बित पडा रहना भी इसके पतन का कारण बना। शुरू के अत्साह के बाद कुछ ही वर्षो मे ही पचायती राज अपना आकर्षण खो बैठा, इनमे सरकारी कर्मचारी को उदासीनता से लेकर विकास प्राथमिकताओ मे बदलाव तक के अनेक आयाम शामिल हैं। उदाहरणार्थ पचायती राज के जरिए समग्र विकास के बजाय हरित क्राति को महत्व दिया

---

[103] माहेश्वरी एस.आर, भारत में स्थानीय शासन, आगरा 1997–98 पृ0 22 से उद्धृत।
[104] ओ.पी सूद *आजादी से 2001 तक पचायती राज का सफर,* कुरूक्षेत्र–जनवरी 2002 पृ033
[105] वर्षिक रिर्पोट, 1988–89, भारत सरकार ग्रामीण विकास विभाग कृषि मत्रालय पृ032

गया और 1965 के बाद से इस व्यवस्था मे गिरावट आने लगी।[106] इस प्रणाली मे जो ढहराव आया, उसके कारणो के अध्ययन पचायती राज के सस्थाओ पर नियुक्त भारत सरकार की समिति ने 1968 के अपने प्रतिवेदन मे चिन्ता प्रकट करते हुए कहा कि "पचायती राज सस्थाओ की गतिविधियॉ बहुत अपर्याप्त थी, उनके स्रोतो का आधार कमजोर था, तथा उन पर दिया जाने वाला ध्यान अपेक्षापूर्ण था।[107]

पंचायती राज का अशोक मेहता मॉडल

पचायती राज मे आगे ठहराव को रोकने और इसे असफल होने से बचाने के लिए 1977 मे केन्द्र मे सत्तारूढ जनता पार्टी की सरकार ने अशोक मेहता की अध्यक्षता मे एक और समिति का गठन किया। इस समिति ने सरकार के समक्ष 132 सिफारिशे पेश की।[108] समिति को सिफारिशो की पीछे मूल भावना यह थी कि सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर उसे सस्थागत रूप प्रदान किया जाय। प्रथम, जिला परिषद को मजबूत बनाया जाय तथा ग्राम पचायत की जगह मण्डल पचायत की स्थापना की जाये।[109] अर्थात पचायती राज सस्थाओ के सगठन के दो स्तर– जिला परिषद तथा मण्डल पचायत हो। द्वितीय जिले को विकेन्द्रीकरण की धुरी माना जाया तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यो का केन्द्र–बिन्दु बनाया जाय। जिला परिषद ही जिले का आर्थिक नियोजन करेंगी, समस्त विकास कार्यो मे सामजस्य स्थापित करेगी और नीचे के स्तर का मार्ग निर्देशन करेगी। तृतीय जिला परिषद के बाद मण्डल पचायतों को सगठन का आधारभूत सगठन बनाया

---

[106] देवेन्द्र भारद्वाज, *"पचायती राज प्रणाली सुदृढीकरण विकास का एकमात्र विकल्प"* योजना जून 2002 पृ0 10

[107] जे सी0 जौहरी और आर आर के पुरवार, भारतीय शासन और' राजनीति 1990 पृ0 717 से उद्घृत

[108] कुरूक्षेत्र, जनवरी 2002 पृ0 33

[109] पचायती राज सस्थाओं पर समिति की रिर्पोट नयी दिल्ली कृषि तथा सिचाई मन्त्रालय भारत सरकार 1978 पृ0 178

जाना चाहिए। मण्डल पचायतो का गठन कई गॉवो से मिलकर होगा। ये मण्डल पचायते 15,000 से 20,000 की जनसंख्या पर गठित की जायेगी। मण्डल पचायतो को कार्यक्रम कियान्वयन की दृष्टि से धरातलीय सगठन के रूप मे विकसित किया जाय।

चतुर्थ पचायती राज सस्थाए समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यो का सम्पादन करे।

पचम जिलाधीश सहित जिलास्तर के सभी अधिकारी अन्तत जिला परिषद के मातहत रखे जाये।

षष्ठ इन सस्थाओ के निर्वाचनो मे राजनीतिक दलो को खुले तौर से अपने चुनाव चिन्हो के आधार पर भाग लेने की स्वीकृति दी जाये।

सप्तम न्याय पचायतो को विकास पचायतो के साथ नही मिलाया जाना चाहिए। यदि न्याय पचायत की अध्यक्षता योग्य न्यायधीश करे और निर्वाचित न्याय पचायतो को उनके साथ सम्बद्ध कर दिया जाय तो अधिक अच्छा होगा।

इस प्रकार अशोक मेहता समिति मे बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन द्वारा स्थापित पचायती राज व्यवस्था को पुर्नजागृति करने का प्रयास किया। द्वितीय मेहता ने प्रथम मेहता की बनाई नीव पर अपना भवन बनाया, किन्तु कुछ मामलो मे अन्तर है जैसे उन्होने पचायती राज सस्थाओ को सवैधानिक दर्जा दिया।[110] अस्तु दोनो मेहताओ के प्रतिवेदन हमारे देश के स्थानीय स्वशासन के इतिहास मे दो महत्वपूर्ण नीव के पत्थर है, यद्यपि दोनो के विश्लेषण व परीक्षण मे सरचनात्मक अन्तर है।[111] ग्राम पचायतो की समाप्ति तो पचायती राज की कल्पना की मूल इकाई की ही समाप्ति होगी। समिति के एक सदस्य सिद्ध राज ढड्डा ने इसी ओर सकेत करते हुए लिखा है—

[110] एस आर. माहेश्वरी, "इण्डिय एडमिनिस्ट्रेशन" 1979, पृ0 507

[111] वही, पृ0 516

> "मुझे जिला परिषद और मडल पचायतो से आपत्ति नही है, किन्तु समिति ने ग्राम सभा की कोई चर्चा नही की है, जबकि पचायती राज सस्थाओ का धरातल तो ग्राम सभा को ही बनाया जाना चाहिए था।"[112]

पंचायती राज का पुनर्गठन: 64 वां संविधान संशोधन

1989 मे राजीव गॉधी शासन मे ग्रामीण स्थानीय शासन के पुननिर्माण के सम्बन्ध मे किये गये वास्तविक प्रयासो की तुलना मे पूर्ववर्ती सभी प्रयत्न कमजोर एव फीके दिखाई दिये। यह बात अलग है कि यह प्रयत्न कानून नही बन सके, क्योकि राज्य सभा मे काग्रेस आई सरकार बिल को पारित कराने के लिए आवश्यक दो तिहाई बहुमत प्राप्त नही कर सकी। 1987–88 मे तत्कालीन प्रधानमत्री ने जिलाधीशो का आमत्रित कर सम्मेलन आयोजित किया। जिसका विषय था– "अनुकियाशील प्रशासन" अर्थात "वर्तमान पचायती राज प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करना है।"

इस सशोधन विधेयक के द्वारा ग्रामो, मध्यवर्ती क्षेत्रो तथा जिला स्तर पर पचायती राज की व्यवस्था की गई है। ग्राम पचायत से सम्बन्धित क्षेत्र जनता के द्वारा निर्वाचित होगे पचायत का प्रधान भी निर्वाचित होगा। यदि कही समय से पूर्व ही पचायत भग हो जाय तो 6 माह के अन्दर नवीन निर्वाचन कराने होगे।

अनुसूचित जाति एव जनजाति के लिए आरक्षित कुल पदो मे से तीस प्रतिशत महिलाओ के लिए सुरक्षित है। शक्ति एव अधिकार के हस्तान्तरण के वास्तविक सीमा राज्य विधान मडल द्वारा निर्धारित की जायेगी। इसके अलावा राज्य विधान मण्डल पचायतो को विनिर्ष्ट कर शुल्क, चुगी,फीस लगाने एवं सग्रहित करने के लिए अधिकृत करेगी। सम्बन्धित राज्य सरकार

---

[112] रिपोर्ट ऑफ दि कमेटी आन पचायती राज इन्स्टीटयूशन्स, नई दिल्ली, गर्वमेन्ट ऑफ इण्डिया, 1978 पृ पृ0 173–174

राज्य की आकस्मिक निधि से पचायत को पर्याप्त सहायता एव अनुदान देगी।पचायती राज सस्थाओ की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने एव उनके वित्तीय आधार मे सुधार सम्बन्धी सस्तुतियॉ प्रस्तुत करने हेतु एक वित्त आयोग के गठन का भी प्रावधान है। पचायतो के लेखो की लेखा–परीक्षा की जॉच भारत के नियन्त्रक एव महालेखा परीक्षक के द्वारा की जायेगी। उसकी रिपोर्ट विधान मण्डल के पटल पर रखी जायेगी। भारतीय निर्वाचन आयोग पचायतो के निर्वाचन सम्पन्न करायेगा।

विधेयक द्वारा पचायती राज के ढॉचे मे परिवर्तन का कोई प्रस्ताव नही था गैर काग्रेस इ. दलो द्वारा शासित राज्य सरकारो तथा विपक्षो दलो के अनेक नेताओ ने उक्त सविधान सशोधन विधेयक की आलोचना करते हुए कहा कि विधेयक के प्रावधान राज्यो की उपेक्षा करेगे गॉवो पर सीधा केन्द्र का नियन्त्रण स्थापित करने का ढग है जिससे शक्ति के विकेन्द्रीकरण के स्थान पर उसका केन्द्रीकरण होता दिखायी देता है।[113] इसका कारण यह है कि 1985 मे विभिन्न राज्यो के निर्वाचनो मे सत्तारूढ दल को नकारे जाने पर आगामी निर्वाचनो की सम्भावना बहुत कम हो गयी और उसने राजीव गॉधी सरकार को प्रेरित किया कि वे वोटो के लिए राज्य सरकार की उपेक्षा कर सीधे गॉवो से सम्पर्क करे।[114]

पंचायती राज: उतार–चढ़ाव:

वास्तव मे पंचायती राज का इतिहास उत्थान और पतन का इतिहास है।[115] भले ही 1959 से 1964 तक के इनके कार्यकाल को उत्थान काल कहा जाय तथा 1965 से 1969 की कार्यावधि को ढहराव काल एवं 1969 से 1983 की कार्यावधि को हासकाल कहा जाता है। वैसे 1977 में अशोक मेहता

---

[113] फाडिया, बी, एल लोकप्रशासन साहित्य, साहित्य भवन आगरा, 1993 पृ0 712
[114] एस आर माहेश्वरी, लोकल गर्वनमेण्ट इन इण्डिया, आगरा 1997–98 पृ0 140
[115] अशोक मेहता समिति 1971 उदघृत सी पी भाम्मरी लोक प्रशासन सिद्धान्त तथा व्यवहार मेरठ 1992–93 पृ0 243

समिति रिपोर्ट मे इन सस्थाओ को नया रूप देने की कोशिश की गयी, किन्तु उन्हे कियान्वित नही किया जा सका। वस्तुत 1983 के बाद पचायती राज सस्थाओ के जीवन काल मे पुनरोदय प्रारम्भ होता है। 1985 मे डा जी वी के राव की अध्यक्षता मे समिति ने नीति नियोजन और कार्यक्रम कियान्वयन के लिए जिले को आधार बनाने और पचायती राज सस्थाओ मे नियमित चुनाव कराने की सिफारिश की। 1987 मे पचायती राज सस्थाओ की समीक्षा और उनमे सुधार के उपायो हेतु सुझाव देने के लिए डॉ लक्ष्मीमल सिघवी की अध्यक्षता मे नियुक्त समिति ने ग्राम पचायतो को आत्म निर्भर बनाने के लिए उन्हे अधिक आर्थिक ससाधन प्रदान करने की सिफारिश की थी।[116] 1989 मे राजीव गॉधी सरकार द्वारा वर्तमान पचायती राज प्रणाली की अपर्याप्ताओ को दूर करने का विधेयक पास भले ही न हो सका परन्तु राजीव गॉधी ने ग्राम–स्वराज लाने का जो पौधा लगाया था वह पूरी तरह से सूख न पाया।[117]

---

[116] फाड़िया बी एल भारत मे लोक प्रशासन आगरा 1998 पृ0525–526

[7] ओपी सूद *आजादी से 2001 तक पचायती राज का सफर* कुरूक्षेत्र जनवरी 2002 पृ0 34

अध्याय–2

विकास प्रशासन की अवधारणा

अध्याय–2

विकास प्रशासन की अवधारणा

विकास एक बहुआयामी घटनाक्रम है।[1] एक सापेक्ष शब्द है,जो प्रत्येक स्थिति, व्यक्ति समाज तथा संगठन की दृष्टि से अलग–अलग अर्थ रखता है। आर्थिक दृष्टि से विकास का तात्पर्य राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि है तो सामाजिक दृष्टि से विकास समुदाय के प्रत्येक वर्ग के उत्थान एव कल्याण का परिचायक भी है।[2] जो भी हो इतना अवश्य है विकास उच्च से उच्चतर तथा श्रेष्ठ से श्रेष्ठतर दिशा की ओर अग्रसर होने की एक अवधारणा एवं प्रकिया है।[3] एक शब्द के रूप मे विकास से सामाजिक प्रकिया के किसी भी पहलू के बेहतर प्रगति या परिवर्तन का बोध होता है। विकास सामान्यतया एक समाज में नियमित सामाजिक परिवर्तन की सहभागी प्रक्रिया है जिसका उद्देश्य बहुमत के लिए सामाजिक परिवेश पर प्रभावी नियत्रण द्वारा सामाजिक और भौतिक प्रगति जिसमे अधिकाधिक समानता, स्वतत्रता और अन्य मूल्यगत गुणों का समावेश है, सुनिश्चित करना है। विकास एक अवस्था से दूसरी अवस्था में समाज के गतिशील परिवर्तन के रूप मे व्यवहृत है। बजाय एक निश्चित लक्ष्य के विकास एक विशिष्ट दिशा में परिवर्तन की

[1] साहिब सिह, सविंदर सिंह "लोकल एंड डेवलपमेट एडमिनिस्ट्रेशन," 1992. पृ 6

[2] सुरेन्द्र कटारिया एंव शशि इदुलिया, *"विकास प्रकिया मे प्रशासनिक सुधारों का महत्व"* योजना सितम्बर 2000 पृ 40.

[3] आक्सफोर्ड शब्दकोष, अवस्थी डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन 2001,पृ0 2से उद्धृत

गति है।[4] साथ ही विकास का आशय परिवर्तन के उस पक्ष से है जो अभीष्ट अथवा नियोजित हो तथा शासकीय कार्यो से निर्देशित हो।[5] किसी सामाजिक आर्थिक अथवा राजनीतिक व्यवस्था मे विकास का मंतव्य सबन्धित आधारभूत ढॉचे मे सरचनात्मक परिवर्तन है।[6] ऐसा भी विचार मिलता है कि विकास को निष्पादन और उत्पादकता अथवा न्याय और समानता के आदर्शों की सहायता से मापा जा सकता है।[7] ग्रामीण समाज वैज्ञानिको ने भी महसूस किया कि सामाजिक सास्कृतिक विकास के बिना आर्थिक विकास अधूरा है। ग्रामीण विकास को समझने के लिये अनेक सूचक हैं। गुणात्मक और विस्तृत साक्षरता, उच्च स्तरीय सचार माध्यम, ग्रामीण क्षेत्र का ओद्योगीकरण, प्रतिव्यक्ति आय मे वृद्धि, व्यक्तियों के सभी सामाजिक आर्थिक और राजनैतिक प्रकियाओं में सलग्नता। [8]

विकास की व्याख्या करते हुए रिग्ज ने इसे विवर्तन के उभरते स्तर द्वारा संभाव्य सामाजिक प्रणालियो की वर्तमान स्वायत्ता, विवेक की प्रक्रिया के रूप मे स्वीकार किया है।[9] विवेक विकल्पों मे से चुनाव करने की क्षमता है, जबकि विवर्तन एक सामाजिक प्रणाली मे विशिष्टीकरण एव एकीकरण की मात्रा बनाता है। विवर्तन विकास अथवा विवेक की वृद्वि के लिए आवश्यक और संभवत. पर्याप्त है। विवके पर आग्रह होने के कारण विकास मानव समाजों की अपने भौतिक, मानवीय और सांस्कृतिक पर्यावरणो को स्थापित

---

[4] एडवर्ड वाइडनर, "डेवलेपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन ए न्यू फोकस फॉर रिसर्च पैन्टल हैडी तथा सिविल स्टोक्स सं. पेपर्स ऑन कम्पेरेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन" ऐन ऑरबर इन्स्टीट्यूट आर्फ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन युनिवर्सिटी आर्फ मिशिगन 1962 पृ. 88

[5] जॉन मॉन्टगोमरी ए रॉयल इन्किटेशन· वेरिएशन्स ऑन थ्री क्लासिकल थीम्स मान्टगोमरी एवं विलियम सिर्फन स एप्रोचेज टू डेवलपमेंट पालिटिक्स एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड चेन्ज न्यूयार्क मैआहिल 1966 में पृ.259

[6] पूर्वउद्घृत पृ. 265–66

[7] रिग्ज "दि आइडिया ऑफ डेवलपमेट एडमिनिस्ट्रेशन" 1970 पृ 69

[8] उर्मीला जैन *पंचायत में निर्वाचित महिलाऐं और ग्रामीण विकास* कुरूक्षेत्र, 2002 अक 6 पृ 35

[9] रिग्ज "दि आइडिया ऑफ डेवलपमेट एडमिनिस्ट्रेशन" पृ 72

करने की बढी हुयी क्षमता सदृश है।[10] अस्तु एक विकसित तत्र एक अर्धविकसित तत्र की अपेक्षा अपने पर्यावरण को अधिक मात्रा मे परिवर्तित करने मे सक्षम होता है। उत्पादन वृद्धि हेतु ऐसी क्षमता का उपयोग किया जा सकता है।[11] कदाचित एक विकसित प्रणाली मे उत्पादन वृद्धि अथवा वर्धन की दर कम भी हो सकती है, यद्यपि अनुभवमूलक स्थितियो में इस प्रकार के उदाहरण किचित ही मिलते है। इस तरह एक तत्र में बिना विवेक का स्तर बढे भी, एक प्राविधिक अन्वेषण विदेशी सहायता, अथवा जलवायु में परिवर्तन जैसे पर्यावरणिक परिवर्तनो से उत्पादन में वृद्धि हो सकती है।[12] अर्थात कुछ ऐसे उदाहरण भी मिल सकते है जिनमे वर्धन बिना विकास के हुआ हो।

एक राष्ट्र विशेष मे विकास के अंतर्गत ऐसे विकास लक्ष्यों यथा साक्षरता का विकास, स्वास्थ्य एव पोषण मे सुधार सीमित परिवार का विचार अथवा उत्पादकता मे वृद्धि की एक सहक्रिया निहित होती है। विशिष्ट विकास समस्याओ की यथार्थ प्रवृत्ति एक देश से दूसरे देश मे भिन्न होती है और यह भिन्नता राष्ट्रो की विशिष्ट आर्थिक, समाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक लक्षणों और विशेषताओं पर निर्भर होती है।[13] तृतीय विश्व के प्रत्येक देश मे राष्ट्रीय सरकार की सर्वोपरि प्राथमिकता विकास है। विकास हेतु निर्देशित सामाजिक परिवर्तन के लक्ष्यो के विषय मे बहुधा मतैक्य मिलता है। किन्तु इन लक्ष्यों की प्राप्ति के तरीको के विषय मे सर्वत्र एकमतता नही है। विकास की विचारधारा का मुख्य ध्येय है राष्ट्र निर्माण और सामाजिक परिवर्तन की दिशा में आधुनिकीकरण के कार्यो के प्रति जनमानस को प्रेरित

---

[10] रिग्ज *"दि कॉन्टेक्स्ट ऑफ डेवलपमेट एडमिनिस्ट्रेशन* रिग्ज" सं दि फंटियर्स ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन डरहम डयूक युनिवर्सिटी प्रेस 1970 पृ74

[11] पार्श्वोद्धृत पृ. 75–76

[12] पुर्वोद्वत पृ.–77

[13] अरविन्द सिघल: *इवोलुशन ऑफ डेवलपमेट एण्ड डेवलपमेट एडमिनिस्ट्रेशन थ्यूरी*– दि इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन अक्टूबर–दिसम्बर 1989 पृ.84

करना। वस्तुत प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक लक्ष्यो की उपलब्धि हेतु नूतन और सतत परिवर्तनो के साथ तादात्म्य बनाए रखने की प्रणाली की क्षमता में वाछित वृद्धि को अर्जित करने की प्रक्रिया ही विकास है।[14]

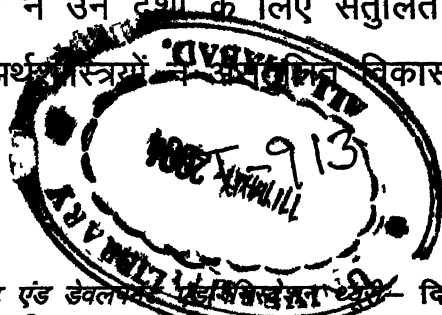
विकास के सिद्धान्तः–

बुद्धिजीवियों और सरकारी अधिकारियो के बीच इस शताब्दी के पाचवे एवं छठे दशक मे विकास के प्रति व्यापक आशावाद का सचार हुआ था।[15] सातवे दशक में इस आशावाद की गति धीमी पड गयी और विकास संबन्धी कतिपय प्रश्न उठ खडे हुए। आठवे दशक का मूल बिन्दु विकास सम्बन्धी विविध अवधारणाओ अर्थात बहुलवाद को महत्ता प्रदान करने की और केंद्रित था।[16] इस सदर्भ मे आर्थिक, मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण, निर्भरता, प्रसारी दृष्टिकोण और सामाजिक दृष्टिकोण विशेष महत्व के हैं।[17]

आर्थिक अभिगमः–

द्वितीय विश्वयुद्ध के तत्काल वाद तृतीय विश्व के अनेक एशियाई, अफ्रीकी और लातीनी अमरीकी देश पश्चिमी औपनिवेशिक शासन से मुक्त हो गये। इन नवस्वतंत्र देशो ने सामाजिक आर्थिक प्रगति हेतु पश्चिमी औधोगिक राष्ट्रो के मार्ग का अनुसरण करना आरम्भ किया।[18] इन राष्ट्रो के सम्मुख तात्कालिक परिस्थितियों मे बचत और पूँजी निवेश की समस्या प्रमुख थी। एडम स्मिथ, जे.एस. मिल और कार्लमार्क्स के सिद्धान्तो के अनुसरणकर्ता कुछ अर्थशास्त्रियों ने उन देशों के लिए संतुलित विकास का अनुमोदन किया जबकि कुछ अर्थशास्त्रियों ने असंतुलित विकास अर्थात

---

[14] पूर्वोद्धत, पृ 841–42
[15] पूर्वोद्धत
[16] पूर्वोद्धत, पृ 842
[17] पूर्वोद्धता
[18] अरविन्द सिंघल *इवोलुशन ऑफ डेवलपमेंट एंड डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन थ्योरी*– दि इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन अक्टूबर–दिसम्बर 1989 पृ 842

एक क्षेत्र विशेष मे अधिकतम पूँजी निवेश और अन्य क्षेत्रो मे तदनुरूप विकसित होने के लिए छोडने की बात का अनुमोदन किया।[19] फलत. अर्थव्यवस्था के ग्रामीण और कृषि क्षेत्रो की कीमत पर औधेगिक क्षेत्र मे पूँजी निवेश पर विशेष बल दिया गया है। आर्थिक प्रगति से तात्पर्य प्रति व्यक्ति वास्तविक आय मे वृद्धि से होता है और आर्थिक वृद्धि जनसख्या और कुल वास्तविक आय दोनो की वृद्धि को बतलाती है।[20]

एक राष्ट्र के आर्थिक विकास के सामान्यतया पॉच चरण परिलक्षित होते है।[21]

1– एक परम्परागत समाज, जिसमे जटिल सामाजिक सरचना हो, तकनीकी का निम्न स्तर हो, घातक दृष्टिकोण हों और प्रति व्यक्ति आय भी अल्प हो,
2– प्रस्थान या उत्पादन की पूर्वशर्ते उत्पन्न हो जाती है क्योंकि परपरागत समाज आधुनिक वैज्ञानिक ज्ञान औार तकनीकी के सम्मुख खुल जाता है स्पष्ट हो जाता है और परपरागत मूल्यों मे ग्रहण होने लगता है,
3– उत्पतन जहा सपोषित आर्थिक विकास को गति मिलती है और समाज अपने परंपरागत मूल्यो को नकारता है,
4– परिपक्वता की तरफ अभियान या गति, जिसमें समाज का आर्थिक विकास होता है और समाज विशद अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था से जुडता है,
5– अधिकाधिक जनसामूहिक उपभोग, विकास का अतिम चरण जिसमे समाज के अधिकतम लोगो को उच्च जीवन स्तर प्राप्त हो। सकल राष्ट्रीय आय 'जीएन.पी.' एक राष्ट्र के विकास का मानक है। यद्यपि उक्त आर्थिक उपागम विकास के चरण समझने मे तो सहायक है किन्तु इससे उस प्रक्रिया

---

[19] विल्वर स्काम दि स्टोरी आर्फ ह्यूमन कम्युनिकेशन न्यूयार्क एकेडमिक प्रेस 1988
[20] प्रीता जोशी, विकास प्रशासन आर.बी एस पब्लिकेशर्स, जयपुर 1966पृपृ. 37–38
[21] वाल्ट डबल्यू रोस्तोव दि स्टेजेज आर्फ इकोनांमिक ग्रोथ, कैम्ब्रिज, कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस 1960

का बोध नही' होता जिससे समाज विकास के एक चरण से दूसरे चरण मे प्रवेश करता है।[22]

मनोवैज्ञानिक उपागमः–

विकास का मनोवैज्ञानिक उपागम मैक्सवेबर के प्रोटेस्टेण्ट नैतिकता के उदगम और फलत पश्चिमी जगत में आधुनिक पूजीवाद के विकास सबन्धी विवेचन मे निहित है। आधुनिक यूरोपीय समाज मे पूंजीवाद की भावना का विकास प्रोटेस्टेट धार्मिक मत के प्रभाव मे हुआ।[23] व्यक्तिगत व्यक्तित्व के गुणो तथा समाज के सामान्य मनोवैज्ञानिक धारातल का विकास की कडी में महत्वपूर्ण योगदान होता है। उपलब्धि की आवश्यकता से कोई व्यक्ति चुनौती स्वीकारने, खतरा उठाने और वाधाओ पर विजय पाने के लिए प्रेरित होता है।[24] विकसित करने हेतु शैक्षिक सुधार, जनसचार के माध्यमो मे विस्तार, शहरीकरण और राष्ट्रीयता की भावना के विकास की जरूरत है। व्यक्ति के व्यक्तित्व सम्बन्धी गुणों पर पडने वाले सामाजिक सरचना और सामाजिक संस्थाओं के प्रभाव के संदर्भ मे भी विकास की व्याख्या होती है।[25] मानव व्यवहार मे परिवर्तन–

1– आर्थिक विकास के प्रतिकूल व्यवहार को प्रतिबन्धित करके,

2– बचत और निवेश जैसे आर्थिक लाभ के व्यवहार को पुरस्कृत करके,

किया जा सकता है।

यह भी विचारणीय है कि–

---

[22] एडवर्ड जी टाकवेल एण्ड कैरेन एत्री लेडलॉ थर्ड वर्ल्ड डेवलमेंटः प्राव्लेम्स एण्ड प्रास्पेक्ट्स, 'शिकागो नेल्सन हॉल, 1981

[23] मैक्स वेबर, दि प्रोटेस्टेंट एथिक एण्ड दि स्पिरिट ऑफ कैपिटलिजम,न्यूयार्क चार्ल्स श्राइवर्स सन्स, 1930

[24] डेविड सी, मैक्सीलैण्ड, दि ऐवीविंग सोसायटी, प्रिंस्टन, न्यू र्जी वॉन नास्ट्रेण्ड, 1961 एव डेविड सी मैक्कलोलैण्ड, ए साइकोलॉसिकल पाथ टू रैपिड एकोनॉगिक डेवलपमेंट, मवाजो, वाल्यूम 4, 1968 पृ 9–15

[25] जे.एच कविल, सोसायटी एण्ड एकोनामिक ग्रोथ, लदन ऑक्सफोर्ड यूर्निवसिटी प्रेस 1970

1– एक समाज में विशेष प्रकार के व्यक्तित्व की उपस्थिति से विकास सम्बन्धित होता है,

2– आर्थिक विकास आधुनिक मनुष्य के आविर्भाव पर निर्भर होता है।[26] आधुनिक व्यक्तित्व के गुणो का विकास आधुनिक सस्थाओं यथा, विघालयों, जन सचार माध्यम और उद्योगो द्वारा होता है। मानव व्यक्तिगत मे परिवर्तन समाजीकरण प्रक्रिया द्वारा ओर विशेषतया सामाजिक संस्थाओ के साथ पारस्परिक व्यवहार के द्वारा होता है।

ऐसा प्रतीत होता है। कि आरम्भिक आर्थिक और मनोवैज्ञानिक सिद्धान्तकारो की दृष्टि मे तृतीय विश्व के देशो के पिछडेपन का कारण वे स्वयं है। इन लोगो ने बाहय तत्वो पर भी विशाष ध्यान नही दिया जिनके कारण भी तृतीय विश्व के देशों के विकास में बाधा पडी है।[27]

निर्भरता सिद्वान्तः

इस सिद्वान्त के अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशो में विकास की कमी के संदर्भ में बाहय तत्वों पर विचार किया गया है। इस सिद्वान्त की लोकप्रियता छठे दशक मे लातीनी अमरीकी विद्वानो के कारण हुई। इसके प्रमुख विचारक आन्द्रे गुन्दर फ्रेन्क आर्थिक और मनोवैाानिक सिद्यान्त के प्रखर आलोचक थे। इस सिद्वान्त के अन्तर्गत यह मान्यता विकसित हुई कि उपनिवेशवाद और पश्चिमी पूँजीवाद ही तृतीय विश्व के देशों मे अल्पविकास की प्रवृत्ति के प्रमुख उत्तरदायी कारण है।[28] पश्चिमी औद्योगिक देशो का विकास मुख्यतः एशियाई अफ्रीकी और लातीनी अमरीकी उपनिवेशों के मानव और प्राकृतिक ससाधनों के शोषण तथा उन्हे औपनिवेशिक देशों के ऊपर आर्थिक रूप से निर्भर बनाने से हुआ है।[29] नवउपनिवेशवाद की निरन्तरता का प्रमुख कारण,

[26] ए इकिल्स एण्ड डी एच स्मिर्थ बिकमिंग माडर्न, केम्ब्रिज, एम ए हारवर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1974

[27] पूर्वोक्त

[28] ए.जी फैन्क, लैटिन अमेरिकाः अण्डर डेवलपमेंट आर रिवोल्यूशन, न्यूयार्क, मन्थली रिव्यू प्रेस 1969

[29] एजी फ्रेन्क, पार्श्वोद्वत–

अब भी पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रो द्वारा अपने पूर्व उपनिवेशो में राजनीतिक और आर्थिक प्रभत्व बनाये रखना है।

प्रसारी उपागम या प्रसरण सिद्धान्तः

इस पद्धति के द्वारा विकास को एक नूतन आयाम देने का प्रयास किया गया है। प्रसरण वह प्रकिया है जिसके द्वारा एक सामाजिक प्रणाली में नूतनता का सचार कुछ निश्चित उपकमों द्वारा किया जाता है। एक अन्य मान्यता के अनुसार प्रसारण वह प्रकिया है जिसके द्वारा तृतीय विश्व का कोई देश, पूँजी तकनीकी और सामाजिक संरचना पश्चिमी औधोगिक राष्ट्रो से अर्जित करता है।[30] तृतीय विश्व के देशो का विकास उसी सीमा तक सभव है। जहा तक वे विकास कार्यक्रमो के लिए पश्चिमी आधौगिक राष्ट्रों से पूंजी [ऋण एव अनुदान के रूप मे] प्राप्त करते है, कृषि और औधोगिक उत्पादन के आधुनिक पद्धतियो को अंगीकार करते और पश्चिमी औद्योगिक राष्ट्रों द्वारा प्रदर्शित मूल्यो, दृष्टिकोणों ओर व्यवहारिक पद्धतियो को अंगीकार करते हैं।

विकास के प्रारम्भिक सिद्धान्तकारों ने इसे [विकास को] उस प्रकिया के रूप मे देखा जिससे तृतीय विश्व का एक परम्परागत समाज आधुनिक पश्चिमी समाज के रूप मे बदल सके। उसी दृष्टि में निर्धनता विकासहीनता के तुल्य है। सकल राष्ट्रीय आय में वृद्धि औद्योगिकरण से ही संभव है।[31] तृतीय विश्व के देशो के विकास के लिए आवश्यक है कि ये विकास के पश्चिमी मॉडल का अनुकरण करें। पाश्चात्य विद्धानों द्वारा प्रस्तुत विकास की यह विधा निश्चय ही विशिष्ट वर्गीय है।[32]

---

[30] आर. एस. एदारी, सोशल चेन्ज, न्यूयार्क, डबलू सी ब्राउन, 1976

[31] एवरेट एम रोजर्स, कम्यूनिकेशन एण्ड डेवलपमेण्टः दि पासिंग ऑफ दि डामिनेण्ट पैराडिगम

[32] पार्श्वोद्धृत

समसामयिक उपागम:

इस शताब्दी के सातवे और आठवे दशक मे विकास की समस्या पर विभिन्न तरीको से नये क्रम मे विचार किया। सकल राष्ट्रीय आय की तुलना मे मूलभूत मानवीय आवश्यकताओ की पूर्ति सामाजिक आर्थिक लाभो का उचित वितरण और जन शक्तिकरण को विकास लक्षणो के रूप मे देखा जाने लगा। तृतीय विश्व के देशो मे सस्कृति की महत्ता और विकास के सदर्भ मे आधारित दृष्टिकोण को मान्यता दी जाने लगी।[33]

इस तरह स्पष्ट है कि विकास के किसी व्यापक सिद्धान्त का अभी तक प्रणयन नही हुआ है। विकास की समसामयिक सैद्धान्तिक पद्धतियो मे प्रमुख है–

1– बहुलवादी जो विकास के कई माध्यमो को मान्यता देती है और

2– सास्कृतिक अवधारणाएँ। विकास के लाभो का उचित वितरण, सार्वजनिक सहभागिता, आत्मनिर्भरता, जनसख्या वृद्धि पर नियत्रण और विकास की आधुनिक तकनीको के समावेश के माध्यम से ही सम्यक रूप से विकास सुनिश्चित किया जा सकता है।[34]

विकास प्रशासन

अकादमिक प्रबन्ध के रूप में विकास प्रशासन का विकास पश्चिमी औद्योगिक देशों द्वारा तृतीय विश्व के देशों के विकास हेतु आरम्भ किये गये अनुदान कार्यक्रमो के साथ हुआ जिसके अन्तर्गत सरकार एव जन प्रयोजित संस्थाओं को सामाजिक परिवर्तन के वाहक के रूप मे देखा जाता है। फिर

---

[33] जान एच बाडले, एन्थ्रोपोलोजी एण्ड कन्टेम्पोरेरी हयूमन प्राब्लेम्स, पालो आल्टो, सीए मेफील्ड पब्लिशिग कम्पनी। द्वितीय सस्करण। 1983

[34] पार्श्वोद्वत

भी विकास प्रशासन का प्रत्यय विकासशील देशो के प्रशासनिक समस्याओ के विश्लेषण तक ही सीमित नही है। विश्व के समस्त देश परिवर्तन की चुनौती का सामना कर रहे हैं इसलिए विकास एक सार्वभौम प्रासगिकता का प्रत्यय है। प्रशासनिक सिद्धान्तो की परिपूर्णता के सदर्भ मे सर्वप्रथम वीडनर ने विकास प्रशासन के प्रत्यय को प्रस्तुत किया था जिस पर, कालान्तर मे बल रिग्स जैसे विद्वानो ने दिया। विकास प्रशासन के सम्प्रत्यय की रचना का उददेश्य यह अध्ययन करना है कि लोक प्रशासन सामाजिक लक्ष्यो की उपलब्धि हेतु विभिन्न पारिस्थितिकीय विन्यासो मे किस प्रकार कार्य करता है और परिवर्तित भी होता है।[35] विकास प्रशासन लक्ष्योन्मुख (Goal Oriented) तथा कियोन्मुख (Action Oriented) प्रशासनिक व्यवस्थाओ से सम्बन्धित है। यह सामाजिक प्रशासनिक परिवर्तन के कतिपय मूल पक्षो पर आवश्यक प्रकाश डालता है। विकास प्रशासन का अभिप्राय प्राधिकृत रूप से निर्धारित किये गये प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक लक्ष्यो की प्राप्ति हेतु एक सगठन का निर्देशन करने से है।[36] पाई पन्नदीकर एव क्षीरसागर ने विकास मे प्रशासनिक व्यवहार के अपने अध्ययन मे विकास प्रशासन को चार व्यावहारीय पूर्वाकाक्षा।ओ (1) परिवतर्न अभिमुख (2) परिणाम अभिमुख (3) जन सहभागिता।(4) कार्य के प्रति प्रतिबद्धता अभिमुख वाला बताया है।[37] पाइ पनन्दीकर ने सास्थानिकपहलू पर अधिक बल देते हुए कहा है, " विकास प्रशासन उस संरचना, सगठन तथा सगठनात्मक व्यवहार से सम्बन्धित है जो सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक परिवर्तन की उन योजनाओ तथा कार्यक्रमो को पूरा करने के लिये है जिन्हे सरकार ने

---

[35] रिग्स, दि कान्टेक्स ऑफ डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन, पृ 88–89

[36] वीडनर, डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्शन ए न्यू फोकस फार रिसर्च, हैडी तथा स्टोक्स सपादित पेपर्स में पृ 98

[37] पनन्दीकर एव क्षीरसागर, *Bureaucratic Adaptation to Development Administration* in SK Sharma (ed) **Dynamic of Development, Vol 1, Concept Publishers, Delhi, 1978.**

पूरा करना अस्वीकार किया है।[38] विशेष रूप से विकास प्रशासन लोक प्रशासन का वह पहलू है जो कि सरकारी प्रभाव के माध्यम से प्रगतिशील राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक लक्ष्यो मे परिवर्तन पर जोर देता है।[39] इस शताब्दी के पॉचवे और छठे दशक मे विकास प्रशासन विकास के आरम्भिक सैद्धान्तिक दृष्टिकोणो से प्रभावित था। प्रशासको का यह विश्वास था कि,

1– विकास वान्छनीय है,

2– विकास नियोजित निर्देशित और लोक अभिकरणो द्वारा नियत्रित होना चाहिए, 3– गरीबी का उन्मूलन– सार्वजनिक सेवाओ और वस्तुओ की गुणवत्ता तथा मात्रा मे सुधार से हो सकता है ओर विकास की बाधाओ पर विजय पाना सभव है।[40] विकास को आरम्भ मे केवल आर्थिक विकास के रूप मे ही देखा गया था। वर्तमान समय मे विकास प्राशासन के अन्तर्गत मुख्य ध्यान देशज विकास तथा जनता की मूलभूत आवश्यकताओ की पूर्ति पर दिया जाता है।[41] विकास प्रशासन के विचार के दो महत्वपूर्ण आयाम है– प्रथम यह उस प्रकिया से सम्बद्ध है जिसके द्वारा लोक प्रशासनिक प्रणाली समाज मे समाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिवर्तन को निर्देशित करती है। और द्वितीयत यह प्रशासनिक प्रणाली मे होने वाले परिवर्तन की गति का अध्ययन करती है, अर्थात उस प्रकिया का, जिसके माध्यम से यह पर्यावरण मे आने वाली परिवर्तन की चुनौतियो का सामना कर सके तथा पर्यावरण मे

---

[38] पाइ पनन्दीकर , *Development Administration An Approach*' **IJPA**, vol 10 no 1 1, Jan-Mar 1964, pp 35-36

[39] **O P Dwivedi and R B Jain, India's Administrative State** (New Delhi, 1985), p 214

[40] फेडरिग्स *पर्सपेक्टिवस ऑन सोशल चेन्ज,* इन चुगरो। सपादित। सोशल चेन्ज एण्ड एडमिनिस्ट्रेटिव रिफॉर्म टूवर्डस दि ईयर 2000, सिओल, ईसटर्न रीजन आर्गेनाइजेशन फॉर पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1985

[41] अरविन्द सिघल और एवरेट एम रोजर्स कम्युनिकेशन एण्ड डेवलपमेण्ट टूडे पेपर प्रेजेन्टेड एट ईस्ट– वेस्ट सेंटर होनोलूलु जुलाई 1987 पृ846

वान्छनीय परिवर्तन निर्देशित कर सके।[42] पहला दौर विकास के प्रशासन को सदर्भित करता है जबकि दूसरा प्रशासनिक विकास के साथ सम्बन्धित है। विकास प्रशासन का विचार प्रशासनिक प्रणाली और उसके पर्यावरण के मध्य परस्पर क्रिया पर बल देते हुए सामाजिक प्रशासनिक परिवर्तन के साथ सम्बद्ध है अत यह विचार इस परिप्रेक्ष्य मे मूलत पारिस्थितिक है। अस्तु विकास प्रशासन के अध्ययनो मे पारिस्थितिकीय तत्वो को अधिक सुदृढ किये जाने की आवश्यकता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन मे सिद्धान्त निर्माण का अधिकाश कार्य विकास से सम्बद्ध है जबकि विकास प्रशासन का अध्ययन सिद्धान्त निर्माण से जुडा है।[43] तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्षेत्र मुख्य रूप से विकास की विभिन्न स्थितियो मे कार्यरत राष्ट्रो की प्रशासनिक प्रणालियो की तुलना से सम्बन्धित है। इसके केन्द्रीय चिन्तन का विषय होने से विकास प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्यमान प्राय सभी अभिगमो का मिलन बिन्दु हो सकता है। विकास प्रशासन के विचार की व्यापकता के कारण अब इसे विकासमान देशो का केन्द्रण तक ही सीमित नही रखा जाता इसलिए अब यह मान्यता विकसित हो चुकी है कि विकास प्रशासन तुलनात्मक लोकर प्रशासन की कतिपय शाखाओ तथा नवीन लोक प्रशासन का मिलन बिन्दु भी हो सकता है।

विकास प्रशासन एवं प्रशासनिक विकास:

प्राय दो परस्पर सम्बद्ध अर्थो में विकास प्रशासन शब्द का प्रयोग होता है प्रथमतः यह विकास कार्यक्रमों के प्रशासन तथा बडे पैमाने के संगठनो विशेषतया सरकारी सगठनो द्वारा प्रयोग की गई रीतियो एव उनके

---

[42] अरविन्द सिघल और एवरेट एम रोजर्स पूर्वोद्वत, पृ848

[43] निमरोद प्रतिमानोश्ररफेली, कम्परेक्टिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड ओवर व्यूरफेनी सपादित रीडिंग्स इन कम्परेटिव पब्लिक एडमिन्सिट्रेशन पोस्ट एलिन एण्ड बेक्न, 1967 पृ 5

वैकासिक लक्ष्यो को पूरा करने के लिए रचित नीतियो और योजनाओ के क्रियान्वयन को उल्लेख करता है, और द्वितीयत इसमे प्रशासनिक क्षमताओ को सुदृढ करने का भाव सम्मिलित रहता है। ये दोनो पक्ष विकास प्रशासन और प्रशासन का विकास, विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ मे सयुक्त है।[44] इस तरह विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ मे सयुक्त है। जे एन खोसला का मत है कि प्रशासनिक विकास मे नौकरशाही की नीतियो कार्यक्रमो कार्यविधियो, कार्य पद्धतियो सगठनात्मक संरचनाओ भर्ती, प्रतिमानो, विभिन्न प्रकार के सेविवर्ग तथा प्रशासन के ग्राहको के साथ मे सम्बन्ध प्रतिमानो की सख्या एव विशेषता मे मात्रात्मक एव गुणात्मक दोनो प्रकार के परिवर्तनो को सम्मिलित किया जाता है।[45] जब कि टी. एन चतुर्वेदी के अनुसार "प्रशासनिक विकास का अभिप्राय है प्रशासन को उत्तरोत्तर सुचारू और क्रियाशील बनाना, तथा प्रशासनिक दक्षता और क्षमताओ को उत्तरोत्तर विकसित करना। इस के विचार मे यह भाव अतर्निहित है कि प्रशासन के परम्परागत रूप मे जो कमिया हो अथवा रिक्तता है उसे दूर करके प्रशासन को नवीन परिवर्तित तथा विकासशील परिस्थियो के अनुरूप बनाना।[46] विकास प्रशासन की अधिकाश परिभाषाओ का मुख्य बल एक कार्योन्मुख एव लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक प्रणाली पर रहा है। विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास कार्यात्मक रूप से एक दूसरे से सम्बद्ध है। रिग्स की मान्यता है कि विकास प्रशासन के इन दोनो पक्षो की परस्पर सम्बद्धता मे अण्डे और मुर्गो के समान कार्य कारण भाव है। सामान्य रूप से प्रशासन मे महत्वपूर्ण परिवर्तन पर्यावरण मे परिवर्तन के बिना नही लाये जा सकते है। और पर्यावरण स्वय तब तक परिवर्तित नही हो सकता जब तक कि विकास

[44] रमेश अरोरा, तुलनात्मक लोक प्रशासन, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, पृ0 125

[45] जे एन खोसला, *डेवलपमेन्ट ऐडमिनिस्ट्रेशन्स*, **IJPA**, नयी दिल्ली, पार्ट 13,2,1967 पृ0 20–21

[46] चतुर्वेदी टी एन तुल्नात्मक लोकप्रशासन, रिसर्च पब्लिकेशन्स जयपुर 1996 पृ 106

कार्यक्रमो के प्रशासन को सुदृढ नही किया जाता।[47] इस प्रकार विकास के अध्ययन मे सरकार की क्षमता एक महत्वपूर्ण परिवर्ती है। विकास सम्बन्धी लक्ष्यो को दक्षतापूर्ण ढग से उपलब्ध करने के लिए प्रशासनिक क्षमता वृद्धि योजनाबद्ध विकास के विचार से सम्बद्ध है, जो निर्धारित कालावधि के अन्तर्गत न्यूनतम लागत से निश्चित लक्ष्यो को प्राप्त करने के कार्यक्रम से सम्बन्धित है। आज विकास प्रशासन, नियोजन, नीति कार्यक्रमो और प्रायोजनाओ के सूत्रण और उनके कार्यान्वयन के निकट रूप से सम्बन्धित है। इसी कारण विकास प्रशासन को योजनाबद्ध परिवर्तन के प्रशासन के रूप मे देखा जाता है।[48] एक योजना अन्य विवेकपूर्ण प्रक्रियाओ की भॉति अभीष्ट दोनो प्रकार के परिणाम प्रदान कर सकती है।

विकासशील देशो के प्रशासनिक विकास मे ऐतिहासिक वैचारिकीकरण,सगठनात्मक, सेवीवर्ग, भर्ती भ्रष्टाचार तथा प्रकियात्मक और परिचालन व्यवहारात्मक सम्बद्ध समस्याएँ भी सम्मिलित हैं।[49] ऐसा हो सकता है कि विकास कार्य के लिए निर्धारित लक्ष्यो को प्राप्त नहीं किया जा रहा हो अथवा भविष्य मे उनके प्राप्त होने की सभावना भी न हो अथवा प्राय. यह हो सकता है कि ये लक्ष्य केवल प्रत्याशित लक्ष्य ही हो जो किन्ही अन्य स्थितियो के अध्ययन पर आधारित हो जैसे कि जब एक विकासशील राष्ट्र विकसित राष्ट्रो के नकल का प्रयास करता है। विकास जटिल वैकासिक परिवर्तन की स्थितियो मे तो यह और भी कठिन हो सकता है। औपचारिक अथवा अनौपचारिक व्यक्त अथवा अव्यक्त, अभिप्रेत अथवा अनभिप्रेत,नियोजित

---

[47] रिग्स, दि आइडिया ऑफ डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन पृ 32–33

[48] वीए पाई पनदीकर, *डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन एन एप्रोच,* इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, खण्ड–10, 1964 पृ 35

अथवा अनियोजित ये कुछ ऐसे आयाम है जिनको लक्ष्य प्रतिमानो के विश्लेषण मे ध्यान मे रखना आवश्यक है।[50]

वैकासिक तथा वैकासिकेत्तर द्विविभाजनः

सामान्य रूप से विकास प्रशासन और पारम्परिक लोक प्रशासन मे यह समानता है कि दोनो ही इस बात से सम्बद्ध हैं कि किस प्रकार नियमो नीतियो और मानको का शासकीय सगठनो द्वारा कियान्वयन किया जाता है। यह भी मान्यता है कि वैकासिक प्रशासनिक प्रणाली वैकासिकेत्तर गैर वैकासिक प्रशासनिक प्रणाली से लक्ष्यो, क्षेत्र, जटिलता और अपने कार्यो मे नवपरिवर्तन की मात्रा के सदर्भ मे भिन्नता रखती है। यह माना जा सकता है कि विभिन्न परिस्थितिकीय विन्यासो मे प्रशासनिक विभागो के विभिन्न मिश्रण वैकासिक कहे जायेगे।[51]

विकास की प्रकिया किसी देश के राजनीतिक स्वतत्रता प्राप्त करने के पश्चात् ही होती है, ऐसी धारणा विकासशील समाजो मे प्रचलित है। इस प्रकार सामान्य रूप से औपनिवेशिक और अनौपनिवेशिक प्रशासन तत्रो के मध्य भेद किया जाता है। अधिकाश उदीयमान राष्ट्रों मे परिस्थितिवश सामाजिक व्यवस्था के अनुरक्षण को शीर्ष प्राथमिकता दी जाती है जबकि विकास के प्रयत्नो पर विविध समस्याओ के कारण कम ध्यान दिया जात है। एक प्रशासनिक प्रणाली के अन्तर्गत ही प्राय. कुछ सगठनो को नही। वस्तुत कतिपय सरचनाए यथा– विकास नियोजन की इकाईयो और विकास बैंक– ऐसी हो सकती है जो अपनी परिभाषा के अनुसार ही विशेष रूप से विकास कार्यकमो से सम्बन्धित दिखाई देती हैं तथापि वैकासिकेत्तर अभिकरण भी

---

[50] एल सलीम, फेजल एस ए "द इकालौजिकल डायमैशन्स ऑफ डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन्स नयी दिल्ली एसोसिएटेड पब्लिशिग हाउस 1977 पृ0 190–95

[51] डब्ल्यू. बुड, *डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन ऑन ऑब्लेक्शन,* इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, खण्ड 13 1967 पृ 702

होते है। जब वैकासिक और वैकासिकेत्तर के मध्य स्पष्ट भेद प्रदर्शित किया जाता है और कुछ ही प्रशासनिक अधिकारियो को वैकासिक अधिकारी माना जाता है तो यह भय रहता है कि अन्य (वैकासिकेत्तर) अधिकारियो का मनोबल गिर सकता है। और इस प्रकार का द्विविभाजन करने का परिणाम यह भी हो सकता है कि विकास के लिए नये सस्थानो पर बल दिया जाय तथा पूर्व विद्यमान सस्थाओ के परिवर्तन पर कम ध्यान दिया जाय।[52] इस सदर्भ मे यह भी स्वीकार किया जाना चाहिए कि कराधान और कानून तथा व्यवस्था के सस्थानो की सफलता वैकासिक सगठनो और उनके किया–कलाप की सफलता के लिए आधारभूत है।

वैकासिक एव वैकासिकेत्तर प्रकियाओ के बीच द्विविभाजन मे एक अन्य योगदान घटक यह विचार है कि विकास प्रशासन पूर्ण रूप से विकास मान देशो के प्रशासन से सम्बद्ध है। यद्यपि यह विचार–विकास प्रशासन की धारणा की उपयोगिता को केवल कम ही करता है। इस समय विकसित देशो की सामाजिक प्रणालियॉ भी मूलभूत परिवर्तन के दौर से गुजर रही है ऐसे मे विकासमान और विकसित समाजो मे प्रशासन की प्रकृति के मध्य द्विविभाजन स्पष्ट नही हो सकता, यद्यपि यह स्वीकार करना पूर्णतया उचित है कि उदीयमान राष्ट्र त्वरित सामाजिक परिवर्तन की आपेक्षिक रूप से अधिक बडी चुनौतियो का सामना कर रहे है। विकास प्रशासन अपनी प्रकृति से ही नवपरिवर्तनकारी है।[53] समाज को आधुनिकीकरण की ओर अग्रसर करने हेतु निर्देशन देने, एव राष्ट्र–निर्माण तथा सामाजिक एव आर्थिक प्रगति की प्रकियाओं के योगदान दे सकने के लिए प्रशासनिक तंत्र की क्षमता वृद्धि की समस्या वास्तविक रूप से प्रशासन मे नवपरिवर्तन की शक्तियो की सुदृढ

---

[52] डब्लू0 वुड , पुर्वोद्धत, पृ 702–713

[53] सैम्यूल कार्ट्स *ए सिस्टम एप्रोच टू डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन* रिग्स सपादित फ्रटियर्स पृ 120

करने की समस्या ही है।[54] एक प्रशासनिक इकाई को जिसका ध्येय वैकासिक लक्ष्यो को प्राप्त करना है, सम्भवत नैत्यक रूटीन प्रशासनिक किया–कलापो मे व्यस्त इकाइयो की अपेक्षा नवपरिवर्तन तथा सृजनात्मकता की आवश्यकता अधिक है। किन्तु फिर भी एक पर्यावरणिक सन्दर्भ मे जो नैत्यक है यह दूसरे सन्दर्भ मे वैकासिक हो सकता है। अत यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि वैकासिक और वैकासिकेत्तर प्रशासनो के मध्य विकासशील राष्ट्रो की प्रशासनिक प्रणालियॉ विकास प्रशासन की गत्यात्मक प्रक्रिया में सलग्न समझी जाती है।

विकास प्रशासन में अनुभव मूलक और आदर्शमूलक घटक :–

विकास प्रशासन के अन्तर्गत "आदर्शक" {नॉरमेटिव} और अनुभव मूलक प्रश्न परस्पर आधारित है। विकास प्रशासन मूल्यो का चुनाव करने की प्रकिया का और उन तरीको का जिनसे यह मूल्य विभिन्न पारिस्थितिक विन्यासो मे प्रशासन को प्रभावित करते हैं, का अध्ययन करता है। इसके अतिरिक्त विकास प्रशासन का विचार प्रशासनिक साधनो को प्रशासनिक लक्ष्यो के साथ सम्बद्ध करने मे सहायक है और इस प्रकार विभिन्न सास्कृतिक संदर्भो मे वैकासिक लक्ष्यो की उप्लब्धि के लिये उपयुक्त साधनो के चुनाव की प्रकिया मे भी सहायता प्रशासन के व्यवसायज्ञो को उन स्थितियो की समीक्षा करने मे जो इन विभिन्न विन्यासो मे विकास की गति को अधिकतम करती है, सहायक होसकता है।

विकास प्रशासन में समसामयिक सैद्धान्तिकरण :–

समय के साथ–साथ विकास की नूतन अवधारणाओं से साम्य रखने के लिये विकास प्रशासन के केद्र बिंदुओ मे परिवर्तन होता रहा है। एक

---

[54] वीडनर डेवलपमेण्ट एण्ड इन्नोवेशनल रोल्स वाइडनर एशिया पृ 421

समय विदेशी अनुदान से सम्बन्धित विकास प्रशासन मे आज एक राष्ट्र के व्यापक राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सास्कृतिक लक्ष्यो के प्राप्ति हेतु नियोजित परिवर्तन पर अधिक बल दिया जाने लगा है।[55] अशासकीय गैर ब्यूरोक्रेटिक, धार्मिक सास्कृतिक स्वेच्छिक और सामुदायिक सगठनो की विकास परियोजनाओ मे भागीदारी बढने लगी है। वर्तमान सन्दर्भो मे विकास की स्थानीय विकेन्द्रित और सहभागी घटको को प्रोत्साहन मिल रहा है।

ब्लू प्रिंन्ट (रूपरेखा) अभिगम और ज्ञान प्रक्रिया अभिगम

उक्त परिवर्तन विकास प्रशासन के सिद्धान्त मे एक समसामायिक लहर है। ब्लू प्रिंट अभिगम मे विकास कार्यक्रमों को लागू करने हेतु अग्रिम रूप से विशिष्ट कार्ययोजना का निर्धारण निहित है।[56] अपने सम्भावित और अर्न्तगत लाभो सहित यह अभिगम अलचर(दृढ) और परिवर्तनशील पर्यावरण या पारिस्थितिकीय आवश्यकताओं की पूर्ति के प्रति अक्षम है। इसके विपरीत जानकारी प्रक्रिया अभिगम सामाजिक परिवर्तन की अपेक्षाकृत खुली रणनीति है। इस अभिगम मे वह प्रक्रिया निहित है, जिसके द्वारा उपलब्ध स्थानीय परिस्थितियो में विकास प्रशासन अपने को परिवर्तनशील परिस्थितियों के अनुकूल ढालते हुए अपेक्षित सुधार कर सकता है। पारस्परिक जानकारी प्रक्रिया द्वारा सामान्य जन एव प्रशासक सयुक्त रूप से समस्याओ का निदान करते हुए समाधान लागू करते है।[57] रूपरेखा अभिगम मे जनता के लिये अग्रिम योजना पर बल दिया जाता है जबकि जानकारी प्रक्रिया अभिगम मे जनता के साथ नियोजन पर बल दिया जाता है।

---

[55] वेस्ले ब्जुर एण्ड कैडेन, *"रिफर्मिंग इन्स्टीच्युशकल व्यूरोकसीज"* इन्टरनेशनल रिव्यू ऑफ एडमिनिस्ट्रेटिव द साइसेज वाल्यूम 1978 पृ 355–365

[56] डेविड सी कार्टेन, *रूरल डेवलपमेंट प्रोग्रेमिंग दि लर्निंग प्रासेस एप्रोच* इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी क्लॉस स. पिपुल सेन्टर्ड डेवलपमेंटः काईनव्यूशनस ट्वर्ड थ्यूरी एण्ड फेनिग फ्रेमवर्क्स, हार्टफोर्ड, सी टी कुमारियेन प्रेस 1984

[57] एडगर एस० डनन, दि नेचर ऑफ सोशल लर्निंग, इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी क्लास (सम्पा) पूर्वउदघृत

उत्पादन केन्द्रित अभिगम और जन–केन्द्रित अभिगम :

विकास प्रशासन के सैद्धातिकरण के सदर्भ के अन्य समसामायिक लहर उत्पादन केद्रित अभिगम से एक जन केन्द्रित अभिगम की ओर विकास इगित करती है। उत्पादन केन्द्रित विकास अभिगम मे पूजी निवेश की अधिकतम प्राप्ति हेतु सेवाओ और वस्तु की उत्पादकता पर बल दिया जाता है।[58] इस अभिगम मे विशेष रूप से इन बिन्दुओ को विशेष वरीयता दी गई है.–

1– कृषि के ऊपर उद्योग

2– ग्रामीण विकास के ऊपर शहरी विकास

3– मानव ससाधन के ऊपर पूँजी ससाधनो के निरन्तर दोहन के ऊपर अल्पकालिक उपलब्धियो के लिए पर्यावरण का दोहन और

4– लघु स्तरीय उद्योगो के ऊपर भारी उद्योगो की स्थापना।[59] इस प्रकार के विकास अभिगम से सामाजिक आर्थिक असमानता को बढावा मिलता है तथा इसके अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशो मे ग्रामीण गरीबो की मूलभूत आवश्यकताओ की उपेक्षा होती है।

जनकेन्द्रित अभिगम के अन्तर्गत उत्पादन प्रणाली की आवश्यकताओं की तुलना मे जन आवश्यकताओ को प्रमुखता मिलती है इसके अन्तर्गत व्यक्ति को एक विषय के रूप मे नही अपितु एक कारक के रूप मे देखा जाता है जो लक्ष्यो को परिभाषित करता है, ससाधनो को नियन्त्रित करता है और अपने जीवन को प्रभावित करने वाली प्रकियाओ को निर्देशित करताहै।[60]

---

[58] डेविड सी0 कार्टेन एण्ड जॉर्ज कैमर' *प्लैनिग फ्रेम वर्क्स फार पीपुल सेटर्ड डवलपमेट* इन डेविड सी कर्टेन एण्ड रूडी क्लास स0 पूर्वउद्धृत

[59] डेविड सी कार्टेन, पूर्व उदधृत,

[60] उपर्युक्त

प्रशासनिक प्रक्रिया का विकास जो जनाकाक्षाओ की पूर्ति करता है।[61] इस अभिगम के प्रमुख तत्व है –

1– मानव विकास और कल्याण

2– समानता

3– आत्मनिर्भरता

4– सहभागिता

5– निरन्तरता या नियमितता।

इस शताब्दी के उत्तरार्द्ध मे विकास प्रशासन का सिद्धान्त अपने पश्चिमी अवधारणा मे अपेक्षाकृत कम मानव जाति केन्द्रित और कम सास्कृतिक हो चली है। आज विकास प्रशासन उस सदर्भ आधारित सिद्धान्तो से विभूषित है जिसके अन्तर्गत तृतीय विश्व के देशो की देशज सामाजिक सास्कृतिक राजनीतिक और आर्थिक वास्तविकताएँ निहित है।[62]

विकास प्रशासन सम्बन्धी अधिकारतंत्रीय प्रणाली अभिगम

वर्तमान प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत व्यवहार मे सकर सांस्कृतिक सदर्भ मे कार्यशील प्रशासनिक प्रणालियो के प्राय· सभी वर्गो के लिए अधिकारी तत्र (ब्यूरोक्रेसी) शब्द का उपयोग किया जाता है। मैक्स वेबर द्वारा प्रस्तुत आदर्श रूप (आइडियल टाइप) की अधिकार तत्रीय व्यवस्था एक वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार। लीगल रेशनल अर्थारिटी प्रणाली मे प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की सरचना का विश्लेषण करती है। वेबर के अधिकारी तत्रीय प्रतिमान मे अधिकारी तंत्र की संरचनात्मक विशेषताओ जैसे– पदसोपान, विशेषीकरण, कार्यो की तर्कसगत व्यवस्था एवं योग्यता के आधार पर

---

[61] पीटर एल बर्गर एण्ड रिचर्ड न्यूहॉस टू *इम्पावर पीपुल* इन डेविड सी कार्टेन एण्ड रूडी कलॉस स पूर्व उद्धृत

[62] वेसले ब्जर एण्ड ए जोमोरोडियन, टूवर्डस इन डाइजेनस थ्योरीज ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन लॉस एजिल्स, स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन यूनिवर्सिटी ऑफ सदर्न कैलिफोर्निया 1986

नियुक्तियो की व्यवस्था पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। अधिकारीतत्र पर वेबर द्वारा किये गये विश्लेषण मे अधिकारियो (ब्यूरोक्रेट्स) और राजनीतिक प्रणाली व अन्य उप प्रणालियों के सदस्यो के मध्य पारस्परिक किया की व्याख्या भी सम्मिलित है। इसके अन्तर्गत एक ओर तो आर्थिक, सामाजिक एव सास्कृतिक प्रणालियो और दूसरी ओर प्रशासनिक उप–प्रणालियो के बीच सम्बन्धो का सदर्भ भी सम्मिलित है। निवैयक्तिकता की सकल्पना से रूढ नियम–अभिमुख दृष्टिकोण उत्पन्न हो सकता है जो उस प्रतिबद्धता के बिलकुल विपरीत होगा जो विकास प्रशासन की आवश्यक पूर्वाकाक्षा मानी जाती है।[63]

विकास प्रशासन के लक्ष्यों की पूर्ति मे सत्ता की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण होती है। सत्ता वह सम्भावना है जिसमें एक पात्र एक सामाजिक सम्बन्धों के अन्तर्गत इस स्थिति मे हो कि प्रतिरोध के बावजूद वह अपनी इच्छा को कियान्वित कर सके। इस कम मे प्राधिकार अथवा आदेशात्मक नियत्रण उस सभावना का बोध करती है जिसमें एक विशिष्ट विषययुक्त आदेश का व्यक्तियो के एक विशिष्ट समूह द्वारा पालन किया जाय।[64] सत्ता का सम्बन्ध प्रशासनिक परिस्थितियो के उन सभी संयोजनो पर लागू होता है जिनमे व्यक्ति अपनी इच्छा एक सामाजिक स्थिति मे लागू कर सकता है। दूसरी ओर प्राधिकार के प्रयोग में यह भी आवश्यक है कि व्यक्ति सफलता के साथ किसी अधीनस्थ समूह को आदेश जारी करे और वे उस आदेश के औचित्य मे विश्वास रखने के कारण उसका पालन करे। इस प्रकार प्राधिकार सम्बन्ध में अधीनस्थो का अनुभूत दायित्व केन्द्रीय तत्व है। जहां प्राधिकार सस्थानीकृत हो जाता है, तब यह प्राय सगठित समूहो के साथ सबद्ध हो

---

[63] एवी सत्यनारायण राव '*Weberian Model of Bureaucracy and Development Administration*' in Awasthi and Arora (Eds) **Bureaucracy and Develompent, India Perspective, Associated,** New Delhi, 1978, pp 1-8

[64] वेबर, *दि थ्योरी ऑफ सोशल एण्ड एकोनामिक आर्गेनामिक आर्गेनाइजेशन,* टाल्कॉट पार्शन्स द्वारा अनूदित व सपादित न्यूयार्क फ्री प्रेस 1947। पृ 152

जाता है, अर्थात उन समूहो के साथ जो आदेशों को प्रवर्तित करने के लिए सगठित समूह की प्रकृति बडी सीमा तक प्राधिकार के औचित्य की विधि द्वारा निर्धारित होती है और कर्मचारियो और सगठन के उच्चाधिकारियो के बीच सम्बन्ध "प्रथा" पर "अनुरक्ति" पर विशुद्ध रूप से "भौतिक हित" पर अथवा "आदर्शत्मक अभिप्रायों" पर आधारित हो सकता है।[65] जिस प्रकार समन्वय के साथ एव सम्मिलित रू॰ मे कार्य करना विकास प्रशासन का मूल तत्र है, उसी प्रकार दूसरे को अधिकारो का समर्पण भी इसका मुख्य प्रमाण चिन्ह बन गया है।[66]

प्राधिकार को उसके औचित्य के दावे के आधार पर वर्गीकृत किया जाता है। क्योकि इसी घटक पर आज्ञा पालन के प्रकार, इसके लिए उपयुक्त प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग और प्राधिकार को प्रयुक्त करने की विधिया निर्भर होती है। वैध प्राधिकार के विशुद्ध प्रकार कमश निम्न तीन आधारो पर आश्रित है—

1— विवेक संगत आधार:—

आदर्शात्मक नियमो की सरचना की वैधता मे आस्था पर और उच्च पदाधिकारियो के उस प्रकार के नियमो के अधीन आदेश देने के उनके अधिकार मे आस्था पर आधारित ।विधी समस्त प्राधिकार।

2— पारम्परिक आधार:— स्मरणाश्रित परम्पराओ की पवित्रता के आस्था पर आधारित और उनके अन्तर्गत प्राधिकार को प्रयुक्त करने वालो की स्थिति की वैधता मे आस्था पर आधारित ।पारम्परिक प्राधिकार। अथवा

3— चमत्कारिक आधार:— विशिष्ट और असाधारण पवित्रता, किसी व्यक्ति की वीरता अथवा अनुकरणीय चरित्र और चमत्कारिक व्यक्तित्व द्वारा

---

[65] वेवर पार्श्वोद्धृत पृ 153—54

[66] यू.सी धिलडयाल *'Bureaucracy in a developing society'* in Awasthi and Arora (eds) **Bureacracy and Development : Indian Perspective,** p 22

उद्घटित या आदेशित आदर्शात्मक परम्पराओ तथा निर्देश मे निषठा पर आधारित ।चमत्कारिक प्राधिकार।[67]

उपयुक्त प्राधिकार केवल एक सामूहिक सगठन मे उच्चाधिकारी अधीनस्थ सम्बन्ध पर ही लागू नही होते अपितु वे एक सर्वोच्च शासक जैसे एक पैगम्बर राजा अथवा ससदीय नेतृत्व। एक प्रशासनिक सस्था ।अर्थात शिष्य शासकीय सेवक अथवा अधिकारी। और शासित जनता के बीच सम्बन्धो को भी सूचित करते है। पारम्परिक प्राधिकार, चमत्कारिक प्राधिकार और वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार के विषय मे विवरण कमश सारणी–1 सारणी–2 और सारणी–3 मे प्रस्तुत है –

सारिणी–1 पारम्परिक प्राधिकार

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति
1– आदेश की पवित्रता के आधार पर घोषित और स्वीकृत औचित्य।	1– कर्मचारियो की भर्ती के दो स्रोत है। अ–आनुवशिक व्यक्ति परम्परागत निष्ठा द्वारा प्रमुख से बद्ध। ब–आनुवशिकेत्तर–विशुद्ध रूप से वैयक्तिक निष्ठा ।कृपापात्र।, जागीरदार।स्वामिभक्त के सम्बन्ध। अथवा वे जिन्होने मुक्त रूप से इस प्रकार सम्बन्ध के लिए समझौता किया है।
2– आज्ञाकारिता, नियमो द्वारा निर्धारित नही बल्कि व्यक्तियो द्वारा जिनके आदेश का औचित्य अ– किसी क्षेत्र मे प्रचलित परम्परा ब– प्रमुख का स्वतत्र व्यक्तिगत निर्णय ।विशेषाधिकार। द्वारा निर्देशित हों। 3– नियमों का विधिकरण नहीं किया जाता। सभी स्थितियों में	2–बहुत से पद पारिवारिक सम्बन्धो के आधार पर भरे जाते है, लेकिन दास भी उच्च पद पर आरूढ हो सकते हैं।

67 वेबर, पूर्वाद्धृत, पृ–328

पूर्ववर्ती परम्परा का आश्रय लिया जाता है, अर्थात प्रवर्तक की बुद्धि का।	3—कर्मचारी वर्ग का विकास आनुवंशिकेत्तर प्रभाव के समूहो से होता है, लेकिन यह प्राय: आरम्भिक रूप से प्रमुख के वैयक्तिक अनुयायी थे। 4—परम्परागत प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग मे निम्न तत्वो की कमी होती है: अ— कार्यधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं होते। ब— एक पदसोपान मे पदो की विवेक पूर्ण व्यवस्था नही होती। स— नियमित नियुक्तियां और पदोन्नतिया नहीं होती। द— नियमित आवश्यकता के रूप मे, प्राविधिक प्रशिक्षण नही होता। 5—परम्परागत शासन के अन्तर्गत कर्मचारी वर्ग के प्रकार: अ— "वृद्ध तन्त्र" अथवा" पितृसत्ता वाद" इसमें वैयक्तिक प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का सर्वधा अभाव होता है। ब— आनुवंशिकवाद: एक व्यक्तिगत कर्मचारी वर्ग विकसित होता है जो विशुद्ध रूप से प्रमुख के निजी नियंत्रण में रहता है। स— विकेन्द्रीकृत आनुवंशिकवाद: प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग मे समूह अथवा व्यक्ति सुविधाओं, पदों आदि पर अधिकार कर है और इस प्रकार प्रमुख की सत्ता एवं नियन्त्रण को सीमित कर देते है पट्टे पर उठाना, पदों का विक्रय आदि।

स्रोत: अेल्फ्रेड डायमेण्ड, "दि ब्यूरोकैटिक मॉडल: मैक्स वेबर रिजैक्टेड, रिडिस्कवर्ड, "फेरली हैडी और सिविल स्टोक्स ।सम्पादित। पेपर्स इन कम्परेटिव एडमिनिस्ट्रेशन ।एन आर्बर: इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन, 1962। में, पृ. 89।

सारिणी–2

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति
1– सत्तासीन व्यक्ति को अति मानव और अति–प्राकृतिक स्वीकार करके नेता माना जाता है।	1– विशुद्ध रूप में कोई प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग नहीं होता केवल अनुयायी और शिष्य होते है। यहां वैध नियम नहीं होते। "यह है", मै आपको आदेश देता हूँ।" अ– शिष्य चमत्कारी गुणों के आधार पर चुने जाते है, ब– नियुक्तियां और पदोन्नतिया नही होती।, स– पदसोपान नहीं होता, न ही स्पष्ट अधिकार क्षेत्र, द– वेतन और लाभ आदि नहीं होते, इ– पूर्ववर्त्ती से बधे नहं होते।
2– जो नेता के दावे को ठीक मानते है, वे अनुयायी होते है, वे उसका चुनाव नहीं करते परन्तु उसके चमत्कार को स्वीकार करते है– यह उनका कर्तव्य होता है।	2– वेनैत्यिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के चरित्र को प्रभावित करती है अ– भर्ती के नियम बनाये जाते है ब– चमत्कारिक उत्तराधिकारी का चयन का प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की चयन विधि पर प्रभाव पड़ता है स– नित्यक्रम में बंधा कर्मचारी वर्ग अपनी आर्थिक स्थिति को धर्मवृतियों, जागीरों पदों आदि से सुरक्षित कर सकता है।

3— चमत्कार में निरन्तर असफलता से नेता पदच्युत हो सकता है।	3— सत्तावाद— विरोधी दिशा में चमत्कार की नैत्यिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की चरित्र को प्रभावित करेगी: अ— कर्मचारी वर्ग के लिए चुनाव का सिद्धान्त लागू किया जा सकता है, ब— कर्मचारी वर्ग के चुनाव से नेता की सत्ता मे कटौती की प्रवृत्ति होगी। स— किन्तु जब तक जनमत सग्राहक नेता तक चुनाव सीमित रहता है तब तक कर्मचारी सीमित रहता है तब तक कर्मचारी वर्ग सामान्यतया निजी निष्ठा के आधार पर चुना जायेगा चयन की कोई विवेकपूर्ण कसौटी नहीं न विशिष्ट कार्य क्षेत्र तथा न ही तकनीकी क्षमता।
4— अधिक स्थायी प्रकृति के चमत्कारिक प्राधिकार चमत्कार हेतु उत्तराधिकारी की खोज करके चमत्कार हेतु को नैत्यिक बनाया जाना आवश्यक है: अ— विशिष्ट लक्षणों वाले व्यक्ति की खोज करके दलाई लामा ब— देववाणियो भाग्य पत्रक आदि स— आरम्भिक चमत्कारी व्यक्ति द्वारा निर्दिष्ट किया जाना, द— चमत्कारी रूप से योग्य कर्मचारी वर्ग द्वारा निर्दिष्ट करके इ— उत्तराधिकारी रूप से संक्रमित चमत्कार प— अनुष्ठान आदि साधनों से संक्रमित चमत्कार	

5— नैत्यिकता के लिए अत्यन्त शक्तिशाली अभिप्रेरणा है— सुरक्षा की खोज, प्राधिकार, सामाजिक प्रतिष्ठा आर्थिक सुरक्षा। 6—नैत्यिक चमत्कार की प्राधिकारी सरचना उन रीति—रिवाजो से प्रभावित होती है जिनसे प्रशासनिक कर्मचारी गण अपनी आर्थिक स्थिति को सुरक्षित करता है,विशिष्ट उदाहरण, "सामन्तवाद" 7— चमत्कार सत्तावाद— विरोधी दिशा में भी नैत्यिक हो सकता है। अ— नेतृत्व के औचित्य के लिए जन मात संग्रह का उपयोग जनतंत्र मे अति महत्वपूर्ण मार्ग है— वह भी नेतृत्व के साथ सयोजित किया जाय, ब— चमत्कारी प्राधिकार का यह एक रूप है जिसमें सत्तावादी तत्व जनमत संग्रह द्वारा छिपाये जाते है, स— सत्तावाद— विरोधी नैत्यिक चमत्कार आर्थिक विवेकिता की ओर ले जा सकता है, लेकिन साथ ही साथ यदि यह अनुयाइयो के लिए लाभ प्राप्त करने पर रोक लगाता है तब सारी विवेकपूर्ण विधियों को छोडा भी जा सकता है।	

<u>स्रोत:</u> डायमेण्ट " दि ब्यूरोकेटिक मॉडल," पृ0 90

सारणी–3

वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति
1– आज्ञानुवर्तिता वैध रूप से स्थापित निर्वयक्तिक के प्रति होता है।	1– वेध प्राधिकार अपने विशुद्ध रूप मे अधिकारितन्त्रीय प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का उपयोग करता है।
2– कानूनी मानदण्डो की स्थापना विभिन्न आधारो ।कार्यसाधकता, मूल्य आदि। पर हो सकती है।	2– अधिकारितन्त्र ब्यूरोकेसी के लक्षण है.
	क– एक अधिकारी पर प्राधिकार का उपयोग केवल उसके पद के सम्बन्ध मे ही हो सकता है,
	ख– पद एक सोपान–कम से सगठित होते है,
	ग– प्रत्येक पद का कार्य आधार पर अधिकारियों की नियुक्तिया की जाती है,
	घ– तकनीकी क्षमता के आधार पर अधिकारियों की नियुक्तियां की जाती है,
	च– नकद वेतन, निश्चित, कमबद्ध वेतन–मान पेन्शन (उत्तरदायित्व और सामाजिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए) की प्रणालियां होती है
	छ– "पद" ही प्रमुख व्यवसाय होता है,

	ज– जीवन कैरियर प्रणाली का प्रचलन पदोन्नयन वरिष्ठता एवं/अथवा उपलब्धि के आधार पर होता है झ– अधिकारियो को प्रशासन के साधनो से पृथक कर दिया जाता है, य– पद के उत्तरदायित्वो को निभाते समय अधिकारी अनुशासन के अधीन होते है।
3– विशिष्ट विषयो के लिए सामान्य नियम जो सोद्देश्य रूप से स्थापित किये गये है, लागू किये जाते है।	3– नियुक्तिया एक महत्वपूर्ण विशेषता है, क्योकि चुनाव पदसोपानात्मक अनुशासन मे बाधक होते है।
4– प्राधिकारी व्यक्ति किसी पद पर आसीन होता है।	4– विशेषीकृत ज्ञान अपरिहार्य है, यद्यपि अधिकारितन्त्र के शिखर पर अधिकारितन्त्र का सदस्य न होकर कोई अन्य व्यक्ति हो सकता है।
5– आदेश का पालन करने वाला व्यक्ति केवल कानून का पालन करता है, व्यक्ति की आज्ञा का नही।	5– प्रशासनिक अधिकारितन्त्रीय कर्मचारी वर्ग जो कि विशुद्ध रूप मे एकतान्त्रिक प्रकार का होता है, से सम्बन्धित कुछ अन्य विशेषताएँ है क– यह मानव का आदेशात्मक नियन्त्रण करने का सर्वाधिक विवेकपूर्ण साधन है, ख– तकनीकी ज्ञान की श्रेष्ठता का प्रमुख स्रोत होता है ग– विद्यमान अधिकारितन्त्रीय प्राधिकार किसी अन्य अधिकारितन्त्रीय प्रधिकार के स्थापित होने पर ही जा सकता है घ– अधिकारितन्त्रीकरण का एक मुख्य स्रोत पूँजीवाद रहा है,

	ङ— अधिकारितन्त्र का विकास सामाजिक स्तरीकरण को बढावा देता है, और सामाजिक स्तरीकरण अधिकारितन्त्र का समर्थन करता है (योग्यता के आधार पर नियुक्ति)।
6— पदसोपान तरीके से पद व्यवस्थित किये जाते है अपील और अभियोग निराकरण सयन्त्र सहित। 7— क्योंकि नियमो का उपयोग एक विवेकपूर्ण प्रकिया है, प्राधिकारी व्यक्तियो के लिए विशेषीकृत प्रशिक्षण आवश्यक है 8— अधिकारियों को उत्पादन के साधनों के स्थायित्व से पृथक कर दिया जाता है उनकी निजी सम्पत्ति सार्वजनिक सम्पत्ति से पूर्णतया पृथक कर दी जाती है। 9— कार्यालय को व्यक्तिगत आवास स्थान से पृथक रखा जाता है। 10— अधिकारी "पद" का दुरूपयोग अपने हित के लिए नही कर सकतें। 11— लिखित दस्तावेज सम्पूर्ण अधिकारितन्त्रीय प्रकिया का केन्द्र है क्योंकि सभी निर्णय लिखित होते है। 12— एक वैध विवेकपूर्ण प्रणाली में प्राधिकार का मूल स्रोत एक अन्य व्यवस्था (करिश्मा) हो सकती है।	

स्रोत: डायमेण्ट: दि ब्यूरोकैटिक मॉडल, पृष्ठ—88

प्रिजमेटिक–साला प्रतिमान

विकास प्रशासन के सदर्भ मे पारिस्थितिकीय अभिगम के विकास मे सर्वाधिक योगदान फ्रेडरिग्स का रहा है। विकासमान समाजो मे परस्पर व्यापी (ओवरलैपिग) और विजातीय (हेट्रोजीनस) सरचनाओ को वेबर के अधिकारतत्रीय प्रतिमान की वैचारिक सरचना के अन्तर्गत सम्मिलित नही किया जा सकता क्योकि यह प्रतिमान सामाजिक सरचनाओ विशेष रूप से प्रशासनिक सरचनाओ के सार्वभौम अधिकारतत्रीकरण की ओर बढने की सतत् धारा की कल्पना पर आधारित प्रतीत होता है।[68] विकासमान और सक्रान्तिकालीन समाजो की प्रशासनिक पारिस्थितिकीय की व्याख्या हेतु फ्रेडरिग्स ने प्रिजमेटिक–साला प्रतिमानो का निर्माण किया है। यह प्रतिमान सरेचनात्मक कार्यात्मक अभिगम पर आधारित है तथा समाजों का अध्ययन उनके सारचनिक विशिष्टीकरण के स्तर के आधार पर करता है। समाजो के विभिन्न सगठनो मे निष्पादित भूमिकाओ की विशिष्ट अथवा परस्पर व्यापी प्रकृति आधारित "फ्यूज्ड", "प्रिजमैटिक" और "डिफरैक्टेड" ये तीन आदर्श रूप प्रतिमान इस वर्गीकरण के अन्तर्गत निर्मित किये गये। फ्यूज्ड समाज मे भूमिकाओ का विशिष्टीकरण प्रायः नही होता है, डिफरैक्टेड समाज में उच्चस्तरीय सांरचनिक भिन्नता पाई जाती है तथा प्रिजमैटिक समाज इन दोनों की मध्यवर्ती श्रेणी है। प्रिजमैटिक समाज में बडी मात्रा में "रीतिवाद" (फार्मेलिज्म, मानकों और वास्तविकताओ के मध्य असंगति), परस्पर व्यापन (ओवर लैपिंग) तथा विजातीयता (हेट्रोजिनीटी) के लक्षण पाये जाते है।[69] अपने सिद्धान्तो के विकास कम मे मुख्य रूप से अथवा लाक्षणिक रूप से

---

68 राइन हार्ड वैंडिग्स, मैक्स वेवरः एन इन्टेलेम्युअल पोट्रेट गार्डन सिटी. डवलन्डे, 1962 पृ 459

69 फ्रेड रिग्स, एडमिनिस्ट्रेशन– छठा अध्याय

आद्योगिक 'एग्रेरिया इण्डास्ट्रिया' प्रतिमान प्रस्तुत किया है।[70] एग्रेरिया विशुद्ध पारम्परिक आदिम समाज का प्रतिनिधित्व करती है, इण्डस्ट्रिया विशुद्ध औद्योगिक समाज का और साथ ही ट्राजिटिया उस सक्रमणकालिक समाज का प्रतीक है जो एग्रेरिया से इण्डस्ट्रिया की ओर जा रहा है। एग्रेरिया, इण्डास्ट्रिया वर्गीकरण का उद्देश्य सामाजिक, सास्कृतिक, आर्थिक और राजनैतिक पर्यावरण के सपूर्ण सदर्भ के अन्तर्गत महत्वपूर्ण प्रशासनिक परवर्तियो के अध्ययन हेतु एक सार्वभौम रचना प्रदान करना था। किसी भी समाज की पांच कार्यात्मक अपेक्षाएँ होती है– आर्थिक, सामाजिक, साचारिक, प्रतीकात्मक और राजनीतिक।[71] रिग्स द्वारा इस तरह प्रतिपादित पारिस्थितिकीय प्रतिमान विकासमान देशों मे प्रशासकीय व्यवहार को अभिप्रेरित करने वाले सादर्भिक मूल्यो के विश्लेषण एव उनको पहचानने हेतु वैचारिक उपकरण प्रदान करते है।[72]

वेबर द्वारा प्रस्तुत प्राधिकार तत्र एव रिग्स के प्रिजमैटिक साला प्रतिमान के तुलनात्मक विवेचन से स्पष्ट होता है कि वेबर द्वारा व्यक्त वैध–विवेकपूर्ण प्राधिकार–तन्त्रो मे विद्यमान प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के विषय मे किये गये विवेचन की तुलना में, विस्तृत है। दूसरी ओर रिग्स की रूचि एक प्रिज्मैटिक समाज मे साला की कार्य प्रणाली पर अधिक है तथा इस प्रकार डिफ्रैक्टैड और फ्यूज्ड समाजों के प्रशासनिक प्रतिरूपों पर उसने बहुत कम विश्लेषण किया है। दूसरे शब्दों मे रिग्ज ने वेबर के समाज, सामाजिक–सास्कृतिक विकास के कतिपय विशिष्ट चरणों पर खडे राष्ट्रो पर ध्यान केन्द्रित किया है– यद्यपि दोनों ने राष्ट्रों के विभिन्न विन्यासों को

---

[70] रिग्स, एग्रोरिया एण्ड इण्डास्ट्रिया: टू वर्ल्ड ए टाइपोलोजी ऑफ कम्पैरेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन सिफिन स. टू वर्ल्ड दि कम्पैरेटिव स्टडी आफॅ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन पृ 23–116

[71] रिग्स एडमिनिस्ट्रेशन पृ 99

[72] मिल्टन एसमैन, दि इकोलाजिकल स्टाइल इन कम्पैरेटिव एडमिनिस्ट्रेशन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू खण्ड 27 1967 पृ 278

चुना– और इसलिए दूसरे राष्ट्रो पर तुलना के उद्देश्य से, आकस्मिक ढंग से ही विचार किया है। इस प्रकार वेबर के विश्लेषण का मर्म वैध– विवेकपूर्ण प्राधिकार प्रणाली एव इसका अधिकारितन्त्र है, जब कि रिग्ज के विचार– विमर्श का केन्द्रीय विषय प्रिज्मैटिक समाज और उसका साला उपतन्त्र है। वेबर के अधिकारितन्त्र और रिग्ज के साला के मध्य भेद इस प्रकार देखा जा सकता है

अधिकारितन्त्र	साला
1– कार्यालयो का श्रेणीबद्ध व्यवस्था मे संगठित होना।	1– विजातीयता (हैटरोजिनीटी)
2–प्रत्येक पद का परिभाषित कार्य क्षेत्र	2– परस्पर–व्यापन (ओवरलैपिन्ग)
3– अधिकारियो का अपलब्धि एचीवमेन्ट के आधार पर चयन	3– भर्ती का आधार "प्राप्ति" (एटेनमेट) एव स्वजन पक्षपात
4– नियमो द्वारा प्रशासन	4–रीतिवाद (फार्मेलिज्म)
5– सार्वभौमिक एवं निर्वैयक्तिक कार्य प्रणाली प्रशासनिक अधिकारियो पर केवल उनके पद के विषय में ही प्राधिकार प्रयुक्त किया जा सकता है।	5– अधिकारिक व्यवहार में वैयक्तिकीकृत मानक एवं साला
6– निजी कोष का सार्वजनिक कोष से पृथक्करण	6– व्यापाक अधिकारिक भ्रष्टाचार

इस प्रकार के अन्तर में यह समस्या है कि रिग्ज का आदर्श रूप साला प्रतिमान एक मिश्रित प्रकृति का है और इसमें अधिकारितन्त्र के लक्षणों के सभी समानान्तर अवयवों को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट कर सकना कठिन है।

यद्यपि दोनों ही वर्गीकरणो मे सामाजिक और विशेष रूप से प्रशासनिक प्रणाली मे विकास की व्यवस्था के लिये वैश्लेषिक श्रेणियों की

कमी है। अधिकारितन्त्रीकरण के एक–दिशात्मक (युनि–डायरेक्शनल) विकास की मान्यता आधुनिकीकरण के संकटो एव चुनौतियो के अध्ययन मे विशिष्ट सहायक नही है। इसी प्रकार रिग्ज ने अपने पारिस्थितिकीय प्रतिमानो मे विकास पर बढते विवर्तन के प्रभाव का विश्लेषण नही किया है। वेबर के प्रतिमानो मे वैकासिक उन्मुखता की कमी का मुख्य कारण यह हो सकता है कि वेबर ने उन समाजो का अध्ययन नही किया जहा कि अनधुनिकीकरण की गति उग्र थी। तृतीय विश्व का उदय वेबर के काल मे नही हुआ था और यहा तक कि द्वितीय विश्व भी उसकी मृत्यु के कुछ समय पूर्व उदित होना प्रारम्भ हुआ था। दूसरी ओर रिग्ज की कृतियो पर बहुत से नये राष्ट्रो के उदय का प्रभाव है तथा अपने पारिस्थितिकीय प्रतिमानो के बाहर उसने विकास प्रशासन के उदीयमान क्षेत्र में उल्लेखनीय योगदान दिया है।

विकास प्रशासन की पारिथितिकी :

विकास के प्रत्यय में एक सामाजिक प्रणाली की अपने पर्यावरण को प्रभावित करने की क्षमता निहित है। सामान्य रूप से पर्यावरणिक घटक और विशेष रूप से सास्कृतिक घटक समाज मे प्रभावशाली परिवर्तन हेतु महत्वपूर्ण रूप से प्रासागिक है। इस प्रकार के घटक सरकारी कार्यकमो एव अन्य नव परिवर्तन के परिणामों को प्रभावित करते हैं। अस्तु मानवीय सस्कृति और पर्यावरण के अधिकाश परिवर्तन प्रति देशो के लक्ष्यों मे उच्चतम प्राथमिकता रखते है। किसी भी समाज के अन्तर्गत राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक–सांस्कृतिक क्षेत्रों में विकास की प्रकियाएँ प्रशासनिक प्रणाली से अन्तर्किया करती है अर्थात सभी में सामाजिकतंत्र (प्रशासनिक तंत्रों सहित)

उससे प्रभावित होते है।[73] एक प्रशासनिक प्रणाली अपने पर्यावरण से आने वाली मांगो और समर्थन द्वारा विशेष रूप से प्रभावित होती है तथा यह मांग एव समर्थन रूपी इनपुट्स (आगम) प्रशासनिक प्रणाली द्वारा इसके उत्पादन आउटपुट के माध्यम से नवीन रूप ग्रहण करते है। प्रशासनिक प्रणालियो का प्रशासनिक तत्र के साथ गतिशील परस्पर क्रिया करता है।[74]

विकास प्रशासन की पारिस्थितिकी से सम्बद्ध साहित्य मे पर्यावरण के राजनीतिक आयामो पर विशेष बल दिया गया है जबकि आर्थिक संदर्भ की ओर अपेक्षाकृत कम ध्यान दिया गया है।

विकास प्रशासन का राजनीतिक संदर्भ:

विकास सम्बन्धी राजनीतिकरण की प्रकिया मे नागरिकों की राज्य कार्यो मे बढ रही भागीदारी की भावना निहित है। शक्ति के प्रयोग और तत्सम्बन्धी परिणामों के विषय में बढती हुई जनजागृति ने विकास को एक नया राजनीतिक आयाम दिया है, इसी ने राजनीतिक विकास में वह संस्थागत ढॉचा तैयार किया है जिसका अभिष्ट बढ रही सामाजिक और आर्थिक समस्याओ का निदान करना है। आधुनिक राजनीतिक प्रणाली में परिवर्तनशील राजनीतिक मागों को अपने मे आत्मसात् करने की अदभुत क्षमता है।[75] राष्ट्र निर्माण और सामाजिक, आर्थिक विकास की प्रकिया में तीन प्रकार के राजनीतिक तत्व सकिय दीखते है–

---

[73] ल्यूशियान पाई, *The Political Context of National Development'* इन डर्विग स्वेर्डलो (सं०) **Development Administration : Concepts and Problems,** Syracuse University Press, 1963, p. 24.

[74] ल्यूशियन पाई, पुर्वोद्धृत पृ. 34–35

[75] अल्फ्रेड डायमेण्ड टेम्पोरल डायमेन्सन्स इन मॉडेल्स आर्फ एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड आर्गेनाइजेशन, इन ड्विटवाल्डो एडीटेड डरहम एन सी डयूक यूनिवर्सिटी प्रेस 1970 पृ 108

1– नियामक विशिष्ट वर्ग जो आधुनिकीकरण की प्रकिया को गति प्रदान करता है और निर्देशित करता है।

2– एक सिद्धान्त जो नियामक विशिष्ट वर्ग की, साधन, प्राथमिकताओ, योजनाओं और मान्यताओ को वैधता प्रदान करता है।

3– यत्रो की कडी जिनके द्वारा सचार की सुविधा सुलभ होती है और घोषणाओ को कार्य रूप मे बदला जाता है।

राजनीतिक विकास मे सामाजिक समानता, क्षमता और विभेदीकरण एव विशिष्टीकरण का विशिष्ट ध्यान दिया जाता है जिससे राजनीतिक प्रणाली, नियामित और नियत्रित रूप से गतिशील रह कर जनाकाक्षाओ की पूर्ति करते रहे क्योंकि यदि प्रणाली लोकमत को प्रभावित करती है। तो लोकमत भी प्रणाली को प्रभावित करता है। इसलिए विकासशील देशों में राजनीतिक लोकतंत्र के कई अवयव होते है–

1– राष्ट्रीयता की भावना

2– लोकहित के रूचि

3– वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था की वैधता और स्वीकृति

4– नागरिक सम्मान और अधिकार की भावना

5– राष्ट्रीय मूल्यों सस्थाओं और विधियो के प्रति सर्वानुमति की भावना।

सामाजिक आर्थिक प्रतिबद्धताओ के कम में राजनीतिक प्रणाली की भावना कियाविधि से विकासशील देशों की सरकारों को वैधता और समर्थन मिलता है। जिससे सम्बन्धित सरकारें विकास योजनाओ को बनाकर उन्हें लागू करने की शक्ति एकत्रित करती है। राजनीतिक विकास में राष्ट्र निर्माण की समस्या, सहभागिता की समस्या, एकार्कमकता की समस्या, वितरण की समस्या आती है।[76] विकासशील राजनैतिक प्रणाली न केवल सरकार से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान करती है अपितु सामाजिक समग्रता को

---

[76] अल्फ्रेड डायमा पूर्वाद्धृत पृ 112

ध्यान मे रखते हुए आर्थिक, धार्मिक, पारिवारिक युवा आन्दोलन आदि से सम्बन्धित समस्याओ का भी निराकरण करती है।[77] उत्पादन की तुलना मे जनसख्या वृद्धि अधिक हुई है आर्थिक विकास के मार्ग मे सामाजिक रूढियो की बाधाएँ आयी है, विशिष्ट और सामान्य वर्ग, नगरीय और ग्रामीण अंचल शिक्षित और निरक्षरो के बीच तथा सर्वोपरि प्रशासन और सामान्य जन के बीच संचार और सवाद की भी एक समस्या है। बहुभाषायी समुदाय प्रणाली जटिल जातीय व्यवस्था, भूभागीय अन्तरालो और विषम धार्मिक दृष्टिकोणों के कारण ही विकास का वाछित लाभ मिलने में बाधा उत्पन्न हुई है। बहुत से भारतीयो की मान्यता है कि यहा का राजनीतिक सगठन मूलत एक साम्य प्रणाली है जो क्रान्तिकारी परिवर्तन की तुलना मे स्थिरता को अधिक महत्व देता है।[78] भारत जैसे विकासशील देशों के राजनीतिक संगठन के सदर्भ मे ही ये सिद्धान्त प्रचलित है कि इन देशों मे सामाजिक परिवर्तन रूढिवादिता से प्रभावित है और साम्य अवस्था के वैचारिक सिद्धान्त के अनुरूप है।[79]

विकास प्रशासन का आर्थिक संदर्भ

आर्थिक विकास वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा किसी राष्ट्र की सकल आय एक निर्धारित अवधि में बढने के लिए ही लगती है। यह विकास उत्पादन बढाने के लिए उत्पादन में प्रयुक्त तकनीकी और संस्थागत व्यवस्थाओं के मनोवाछित परिवर्तन को इंगित करता है।[80] आर्थिक विकास के प्रमुख मुददे है– प्रक्रिया, वास्तविक राष्ट्रीय लाभ और दीर्घावधि योजनायें। उक्त सन्दर्भो मे ही आर्थिक विकास की मूल भावना निहित है। यह अन्ततः

---

[77] **BB Tayal, Government and Politics : Comparative Study, National Publishing House,** New Delhi 1983, pp. 16-22
[78] सुन निशा अली, इमिनेन्ट एडमिनिस्टेटिव, थिन्कर्स, एसोशिएटेड, न्यू दिल्ली, पृ.118–19
[79] एडवर्ड वाइडनर, डेवलपमेन्ट ऐडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिसिगन 1962 पृ.137
[80] एड्वर्ड वाइडनर, पुर्वोद्धृत पृ 138–39

बेहतर पोषण, बेहतर स्वास्थ, बेहतर शिक्षा, बेहतर जीवन, और गरीब लोगों के लिए अवकाश तथा कार्य के अवसर में व्यापक वृद्धि से सम्बन्धित है। आर्थिक विकास का प्रमुख लक्ष्य है समान सस्थाओ से अधिक उत्पादन कर लेना अथवा वर्तमान उत्पादन को कम संसाधनों से बनाये रखना। साथ ही अधिक उपयोगिता के नूतन उत्पाद विकसित करना। इस प्रकार के कार्यो से राष्ट्र मे निहित ससाधनों और उत्पादक शक्तियो का उचित और बेहतर उपयोग हो सकेगा, जिससे विकास की वह कसौटी तय होगी, जिस पर राष्ट्रीय आय का भवन टिका होगा। न केवल उत्पादन पर ध्यान केन्द्रित करना इस प्रकिया का लक्ष्य है अपितु उत्पादित वस्तुओ का उचित वितरण हो यह भी विचारणीय है। इसी से राजनीतिक क्षेत्र मे कार्यरत प्रजातांत्रिक प्रकियाओ का आर्थिक लाभ जनसमान्य तक पहुँच सकेगा और बदले मे जनसामान्य अपने को आर्थिक विकास प्रशासन से आर्थिक सम्बद्ध करने के लिए उद्धत होगे।[81]

विकास के आर्थिक पहलू के सन्दर्भ में सरकार ही सबसे अधिक आर्थिक सहयोग देती है और यही उत्पादन के स्तर को भी ऊँचा करने में सहयोग देती है। सरकारी नीतियो और कार्यो से ही उत्पादन और विकास के कार्यो में लगे हुए सस्थानो को गतिशील होने की आर्थिक प्रेरणा मिलती है। जिससे विकास में आधुनिकता और आधुनिक तकनीकी का समावेश हो पाता है लेकिन आर्थिक विकास और प्रशासनिक प्रणाली का आधुनिकीकरण इन दोनों के बीच का सम्बन्ध जटिल है।[82]

आर्थिक विकास की कुँजी वर्तमान समय में सघन औधोगीकरण मे निहित है। वैसे तो अधिकांश विकासशील देशों में कृषि और कृषि आधारित उधोगो को ही प्रमुखता देकर जनसख्या के एक बडे हिस्से को उससे सम्बद्ध

---

[81] एडवर्ड वाइडनर पुर्वोद्धृत पृ. 141

[82] पार्श्वोद्धृत पृ 142

करने का प्रयास किया जाता है लेकिन अब कृषि का विकास भी अब आधुनिक तकनीकी से ही संभव है जो औधोगीकरण की ही एक विधा है। आर्थिक विकास के द्वारा वास्तविक उत्पादन मे वृद्धि के साथ ही प्रति व्यक्ति आय मे वृद्धि भी सभव हो पाती है। वर्तमान समय में विकास की प्रक्रिया में जनसामान्य की अधिकाधिक भागीदारी होने के कारण नये प्रकार के आर्थिक मूल्य उभरे है। जिनसे व्यवहार और अपेक्षा की परिपाटी मे आमूलचूल परिवर्तन हुआ है। इस संदर्भ मे पूँजी की माग बढने के साथ ही उपभोग और सामाजिक सगठन की प्रक्रिया मे भी गुणात्मक परिवर्तन हुआ है।
आर्थिक विकास से न केवल आर्थिक विशेषीकरण और जटिलता की वृद्धि हुई है अपितु इससे अन्तरिम सचालन भी एक निश्चित प्रकार से बढा है। आर्थिक विकास का प्रमुख लक्ष्य आर्थिक जीवन के विभिन्न क्षेत्रो में विकास की गति को बढाना है इस संदर्भ मे निम्नलिखित लक्ष्य निरूपित किये जा सकते है[83] :—

1— त्वरित आर्थिक विकास

2— सामाजिक पूँजी का विकास

3— संसाधनों का संचलन

4— संसाधनों का अधिकाधिक उपयोग

5— आर्थिक असमानता में कमी

6— जनसख्या वृद्धि पर नियंत्रण

7— सर्वागीण स्थिरता का विधान

8— बचत और निवेश की दर में वृद्धि और

9— संतुलित विकास

[83] Chatterji S.K., "**Development Administration**" (Delhi, Surjeet Prakashan), 1990, pp. 56-60

उक्त सभी पर समन्वित ध्यान देने, तदनुरूप नीतियां बनाकर उन्हे व्यवहार रूप मे परिणित करने तथा बचत और निवेश की दर वृद्धि पर बल प्रदान कर ही वांछित आर्थिक विकास की दर सुनिश्चित करके सर्वागीण राष्ट्रीय विकास का पथ प्रशस्त किया जा सकता है।

आर्थिक विकास के कुछ विशेष अवयव है [84]

1– वास्तविक राष्ट्रीय आय और राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि तथा अन्तत प्रति व्यक्ति आय मे वृद्धि;
2– आयात के स्थान पर राष्ट्रीय विकल्प ढूँढकर उत्पादन और उद्योगों के माध्यम से आत्मनिर्भरता के स्तर में वृद्धि;
3– उद्योगों के रोजगार के अवसर में वृद्धि तथा इस हेतु कृषि पर निर्भरता में कमी लाना
4– विदेशी सहयोग पर कम से कम निर्भर रहकर बचत की दर को बढाना और राष्ट्र के ही पूँजी में निर्माण व उसकी वृद्धि करना
5– राष्ट्र के अन्तर्गत जीवन स्तर में दिखने वाली विभिन्नता में अन्तर लाना और समाज के कमजोर वर्ग को व्यापक सहयोग प्रदान करना
6– प्राकृतिक और मानव शक्ति के ससाधनों के उत्पादन और उपभोग में सतत् वृद्धि करना।

विकास सम्बन्धी उक्त अवयय निश्चय ही किसी भी समाज को विकास की उन ऊंचाईयों तक पहुँचा सकते है जहां मनुष्य के लिए उच्च जीवन यापन की सभी सुविधाएँ सुलभ होगी। इसके लिए नियोजित कार्यक्रमों को लागू करना आवश्यक है।

---

[84] पूर्वोक्त, पृ. 60

राष्ट्रीय संसाधनों के आधार पर नियोजित कार्यक्रमों के माध्यम से आर्थिक विकास की प्रकिया में बहुधा कतिपय अवरोध ही उत्पन्न होते रहते है, यथा–

1– जनसख्या वृद्धि

2– कृषि उत्पादन की अल्पदर

3– औद्योगिक उर्वपादन की अल्पदर

4– व्यापारिक असतुलन

उक्त बाधाओ पर नियंत्रण स्थापित करने के लिए योजनाकारो द्वारा राष्ट्रीय हितो को ध्यान में रखते हुए आर्थिक विकास के कुछ प्रमुख निर्णायक कारको पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है। इन कारकों के कुशल उपयोग से ही विकास की सभावनाओ को यथार्थ में बदला जा सकता है ये प्रमुख कारक है[85] –

1– भौगोलिक और प्राकृतिक परिवेश

2– मानव ससाधन

3– पूँजीगत ससाधन

4– प्रबन्धन और तकनीकी

5– राज्य की भूमिका

6– सामाजिक और आर्थिक कारण

7– निजी उद्यम

इस तरह स्पष्ट है कि विकास का आर्थिक सम्बन्ध सर्वागीण विकास के विचार को इंगित करता है और प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से जीवन के क्षेत्र में आत्मनिर्भरता को बढावा देता है। इसमें न केवल परम्परागत और कृषि संसाधनो पर ध्यान दिया जाता है अपितु इसके आधुनिक तकनीक का

[85] पूर्वोक्त, पृ. 60–63

भी समावेश होता है साथ ही कुशल प्रबन्धन और व्यापारिक संतुलन भी इस संदर्भ मे सहयोगी की भूमिका निभाते है और इस कम में सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रो का योगदान भी महत्वपूर्ण होता है। वर्तमान परिप्रेक्ष्य मे विकास प्रशासन का एक दायित्व कृषि उत्पादन मे वृद्धि और सघन औद्यौगीकरण के लिए तकनीकी के विषय मे जनजागृति पैदा करना भी है।[86]

सामाजिक सांस्कृतिक संदर्भ:

विकास प्रशासन के संदर्भ मे रिग्स ने परिकल्पना की है कि केवल अधिक उन्नत देशो मे औपचारिक और जटिल संगठन (समाज शास्त्रीय साहित्य में प्रयुक्त अर्थ मे) निर्मित किये जाते है। सामाजिक प्रणाली जितनी अविकसित होगी उसके लिए सगठनों का निर्माण उतना ही कठिन होगा। उसी प्रकार समाज में जितने कम सगठन होगे उस समाज के लिए विकसित होना उतना ही कठिन होगा।[87] प्रत्येक सस्कृति में विकास को समर्थन देने वाले एव उसका प्रतिरोध करने वाले घटक पाये जाते है। इस संदर्भ में विकास के समर्थक मूल्यो का औपकरणिक [कन्जूमेट्री] के रूप में वर्णन किया किया गया है।[88] समाज मे आधुनिकीकरण के लिए पूर्णता कारक मूल्यो की अपेक्षा औपकरणिक मूल्य अधिक सहायक होते है। एक मान्यता वास्तविक सास्कृतिक बाधाएँ बहुत अधिक नहीं होती है।[89]

यह एक स्वीकृत तथ्य है कि प्रशासनिक प्रणाली पर सामाजिक मूल्यो का गहन प्रभाव पड़ता है इस प्रभाव की मात्रा एक प्रशासनिक संरचना द्वारा विकसित अपने विशिष्ट मूल्यों एवं समाज के मूल्यों की आपेक्षिक शक्ति पर

---

[86] जान माण्टगोमरी, ए रॉयल इन्विटेशनः वैरिएशन्स ऑन थ्री क्लासिकल थीम्स इन माण्टगोमरी एण्ड विलियम जे. सिपिल न्यूयार्क मैक्ग्रा–हिल 1966 पृ.259

[87] रिग्स दि कान्टेक्ट्स ऑफ डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशन पृ 87

[88] डेविड ऐण्टर दि पालिटिक्स ऑफ माडर्नाइजेशन शिकागोः यूनिवर्सिटी प्रेस 1965 पृ. 81–122

[89] अगेहानन्द भारती *कल्चरल हर्डल्स इन डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन* स्वैडको इन्ट्रोडक्शन स्वैडलो स. डेवलपमेंट एडमिनिस्ट्रेशनः कान्सेप्ट्स एण्ड प्रॉब्लम्स सिरेल्यूज यूनिवर्सिटी प्रेस, 1963 पृ. 68

निर्भर करती है।[90] इस प्रकार प्रशासनिक संस्कृति समाज की मूल्य संरचना द्वारा प्रभावित होती है। ऐसे में वे लोक कर्मचारी जो युवावस्था में ही सरकारी सेवाओ मे भर्ती कर लिए जाते है और एक सीमा तक समाज से पृथक रहकर प्रशिक्षित किये जाते है। वृहत्तर समाज से भिन्न अपनी स्वय की मूल्य प्रणाली विकसित कर लेते है। प्रशासनिक प्रणाली की इस प्रकार की अर्द्ध स्वायत्त मूल्य सरचना सामाजिक आर्थिक क्षेत्रों मे वैकासिक लक्ष्यों की उपलब्धि मे सहायक हो सकती है और नही भी हो सकता है। संभवत· यह प्रशासनिक प्रणाली में औपकरणिक–उन्मुखता की मात्रा पर निर्भर करेगा सास्कृतिक सदर्भ के क्षेत्र में अब धार्मिक मूल्यो, भाषाओ तथा अन्य सांस्कृतिक घटको को भी विकास प्रशासन के साथ जोडने की परम्परा चल पडी है।

[90] B. Subrahmaniam, "Hindu Values and Administrative Behaviour", IJPA, 1967, p. 695.

अध्याय–3

विकास प्रशासन और पंचायती राज में सम्बन्ध

अध्याय–3

विकास प्रशासन और पंचायती राज में सम्बन्ध

जन प्रतिनिधि और प्रशासन के सम्बन्धो की समस्या इतिहास के समान प्राचीन है। ऐतिहासिक दृष्टि से स्थानीय शासन का आर्विभार्व राष्ट्रीय शासन से पहले हुआ है। यह समस्या प्रत्येक युग और प्रत्येक समाज में विद्यमान रही है यघपि इसके रूपो में भिन्नता रही है। जनसहभागिता की सकल्पना सर्वप्रथम यूनान मे प्रचालित थी जहॉ सरकार के एक प्रकार के रूप में लोकतंत्र उत्पन्न हुआ। यूनान के प्रत्यक्ष लोकतंत्र मे समस्त महत्वपूर्ण निर्णय जनप्रिय सभाओ द्वारा लिये जाते थे एव नागरिक राजकीय मामलों मे सक्रिय भागीदारी लेते थे। आधुनिक युग मे राज्यों के आकार एव जनसंख्या मे वृद्धि ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (स्विटजरलैण्ड को छोडकर) के संचालन को असम्भव बना दिया है। इसलिए अब लोकतंत्र प्रतिनिधि संस्थाओं के माध्यम से परोक्ष जनसहभागिता के सिद्धान्त पर कार्य कर रहे है। अमेरिका और कनाडा मे प्रशासन मे जन सहभागिता वहॉ के लोकतन्त्र में व्याप्त धार्मिक और समाजिक संगठनों की परम्परा के कारण है। वहॉ भी प्रभावी सहभागिता की मात्रा में कमी देखने को मिलती है और विशेषज्ञ सलाहकार और तकनीकतन्त्रियों की सलाह पर काम कर रही है। स्विजरलैण्ड में जनता की प्रत्यक्ष सहभागिता एक अपवाद स्वरूप है। ब्रिटेन में प्रशासन में जनसहभागिता वहॉ के धार्मिक आर्थिक सामाजिक और सांस्कृतिक संस्थाओं

मे व्याप्त परम्पराएँ है। लोकतान्त्रिक देशो मे लोक प्रशासन जनता के लिए एक माध्यम के रूप में विघमान है तथा दोनों का आपस मे घनिष्ठ सम्बन्ध है। इसलिए यह कहा जाता है कि वह सरकार सर्वश्रेष्ठ है जिसमे नागरिक सन्तुष्ट रहते है। सरकार के निष्पादन और जनता की अपेक्षाओ में गतिरोध अथवा असन्तुलन होने से राजनीतिक अस्थिरता जैसी स्थिति बन सकती है जो लोक प्रशासन के लिए खतरनाक है। कोई भी प्रशासन नागरिको के सहयोग सदभावना सहभागिता के बिना कार्यकुशलता से कार्य नही कर सकता। प्रशासन शून्य मे कार्य नही करता वह नागरिक तथा नागरिको के हितो के लिए कार्य करता है।

'प्रशासनिक राज्य के आधुनिक युग मे नौकरशाही के मनमाने दुरूपयोग से व्यक्तिगत अधिकारो के रक्षा के लिए राजनीति मे लोगों की निगरानी और भागीदारी आवश्यक है। आधुनिक राज्यो की "नीतिगत निर्णय में प्रत्येक व्यक्ति की आवश्यकता को समान महत्व देने के प्रयास स्वरूप और लोगो के लिए उन्हें प्रभावित करने वाले निर्णयो मे हिस्सा लेने के अवसरों को यथा सम्भव व्यापक बनाने के प्रयास स्वरूप निर्णय मे प्रयुक्त मानदण्डो में व्यक्तिगत लोगों का ध्यान रखना चाहिए।[1]

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत मे सामाजिक कल्याणकारी राज्य के लक्ष्यों को अपनाने से राज्य ने तेजी से सामाजिक आर्थिक विकास और आधुनिकीकरण का मुख्य उत्तरदायित्व अपने हाथ मे ले लिया है और इसके क्रियान्यवन के लिए इसने नौकरशाही की सहायता की। साथ मे सरकार के विकास प्रशासन मे जनता की सकिय सहभागिता के लिए मुख्य तौर पर पंचायती राज और सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ किये गये। संक्षेप मे

---

[1] रूमकी बसु लोक प्रशासन संकल्पनाएँ एवं सिद्धान्त जराहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स नई दिल्ली 1996 पृ 499

विकास की सकल्पना का साराश लोगो के अपने ही प्रयत्नो 'सहभागिता' द्वारा ग्रामीण समुदाय का चतुर्मुखी विकास रखा है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि विकास कार्यक्रमो की सफलता के लिए नागरिक और प्रशासन मे सहयोग अत्यन्त आवश्यक है। इसलिए नागरिक और प्रशासन के सम्बन्धो को समझने के लिए सहभागिता की आवश्यकता को समझना अनिवार्य प्रतीत होता है। स्वशासन लोकतन्त्र और विकास के बीच त्रिपक्षीय सम्बन्ध है।[2] विकास प्रशासन को इसी सदर्भ मे परखा जा सकता है। प्रश्न यह उठता है कि विकास कौन चाहता है जनता या ऐच्छिक सगठन या राज्य ? दूसरा प्रश्न कि जनसहभागिता किसमें क्या कैसे और क्यो ?[3] इसका उत्तर सैद्धान्तिक और कार्यात्मक दृष्टि से प्रशासनिक तन्त्र और जन प्रतिनिधि के सम्बन्धों मे विवेचित किया जा सकता है।

किसी भी योजना की सफलता उन व्यक्तियो की भागीदारी पर निर्भर करती है जिन व्यक्तियो के कल्याण के लिए योजना की सरचना तथा कार्यान्यवन किया जाता है। लोकतान्त्रिक देशों में निम्न तत्व प्रशासन में सहभागिता की आश्यकता एव महत्व को स्पष्ट करते है।

– जनसाधारण के मध्य ऑकडो की वास्तविकाता की पुष्टि सम्भव हो जाती है। जिसके फलस्वरूप योजना का स्वरूप सही हो जाता है।
– जन साधारण की वचनबद्धता सुनिश्चित हो जाती है।
– नौकरशाही तथा तकनीकी अधिकारियों की तानाशाही पद्धति पर रोक।
– असंगत तथा अविवेकपूर्ण दबावों को कम तथा समाप्त करती है।
– स्थानीय जानकारी पर आधारित निर्णय शीघ्र प्राप्त हो जाते है।
– योजनाएँ स्थानीय ज्ञान, अनुभव तथा जन निर्णय से पूर्ण हो जाती है।
– निर्णय के नये–नये तरीके निकलते है।

---

[2] हेनरी मैंड्रिक, पंचायती राज मे जनता की सहभागिता, प्रतियोगिता दर्पण, मई 1995, पृ0 154
[3] जी. के. बाजपेयी पीपुल्स प्रिसीपल्स इन डेवलपमेन्ट ए किटिकल एनालिसिस पब्लिशड इन 15 पी. ए नीय दिल्ली अक्टूबर/दिसम्बर 1998 पृ 815 Vol. XLIV Nov.

– समन्यव मे कमी आती है। स्थानीय आवश्यकताओ ससाधनो तथा क्षमता मे तालमेल बैठता है।

– पहल करने की क्षमता बढती है। इससे सामाजिक दृष्टि से न्यायोजित स्थिति उभर कर सामने आती है। अधिकतम व्यक्तियो को अधिकतम संतोष प्राप्त है। प्रजातात्रिक शिक्षा का प्रवाह सभी वर्गो मे उत्पन्न होता है।

संसाधनो का उपयुक्त तथा विवेकपूर्ण शोषण द्वारा ससटेनेबिल विकास होता है। क्षेत्र सस्था तथा भार के अनुसार औचित्यपूर्ण आवटन सम्भव है।

सर्वमान्य निर्णय तथा कार्यान्यवन सम्भव होता है क्योंकि सामाजिक आडिट प्राप्त हो जाता है। जिससे योजना का स्थानीय तथा उपयोगी डिजाइन सम्भव होता है।

जन सहभागिता से प्रशासन मे पारदर्शिता आती है इस तरह सरकारी तथा निजी सेक्टर के अतिरिक्त एक वास्तविक जन सेक्टर की प्राप्ति सम्भव है। इसी रणनीति के फलस्वरूप ही वह क्षेत्र के सर्वोत्तम बिन्दुओं कमजोरियों अवसर तथा चुनौतियो को ज्ञात करके नियोजन कर सकेंगे।[4]

जनता और प्रशासन के बीच सम्बन्ध राजनीतिक प्रशासनिक प्रकियाओ का महत्वपूर्ण पहलू है। यह इन प्रक्रियाओं के पहलू के साथ बदलता रहता है। जो स्वयं राजनीतिक प्रणाली के प्रकार पर निर्भर करता है। एक स्वस्थ लोकतांत्रिक प्रणाली में जनसाधारण द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि विधायिका का निर्माण करते हैं। जो प्रशासन के कार्यकलापों की गतिविधियों पर निगरानी रखते है। प्रशासनिक प्रकिया में वे या तो किसी विभाग में कार्य करते हुए अथवा सरकार की नीतियों आलोचक या समर्थन के रूप में हिस्सा लेते हैं। लोकतन्त्र में ग्रामीण जनता पंचायती राज के माध्यम से मताधिकार

[4] माहेश्वरी, एस. आर पीपुल्स पार्टीसिपेशन इन डेवलपमेंट ऐडमिनिस्ट्रेशन Vol VII. जुलाई 1994 पृ0 60–61

एव चुनावो में प्रतिभागी करके अपने राजनीतिक उत्तरदायित्व की पूर्ति करते हैं। प्रो रिग्स के अनुसार राजनीतिक विकास "राजनीतिकरण की प्रकिया राज्य की गतिविधियो मे तथा जनता की बढती हुई सहभागिता है।[5] राजनीतिक स्थिरता नागरिक और राजनीतिक अधिकार राजनीतिक सत्ता में समान अवसर राजनीतिक भावना आदि राजनीतिक विकास के आवश्यक तत्व है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस प्रकिया में समाजीकरण के दौर से गुजरते व्यक्तियो के बीच जन्तान्त्रिक मूल्यों के विकास में अधिकारों की चेतना बढी है। जिला प्रशासन को जनप्रिय संस्थाओं के एक सुसगठित जाल का सामना करना पड़ रहा है। जिसके चुनाव की व्यवस्था लोक सेवक कराते है। सैद्धान्तिक दृष्टि से प्रशासनिक कर्तव्य और राजनीतिक कर्तव्य में भी अन्तर किया जा सकता है। राजनीतिक कर्तव्य में नीति निर्माण लक्ष्य की प्राथमिकता तय करना संसाधन उपलब्ध कराना और लोक प्रशासन को कार्य करने का परामर्श देना है। नौकरशाही का कर्तव्य राजनीतिक निर्देशन के अन्तर्गत नतियों और योजनाओं को कियान्वित करना है। दोनो में सन्तुलन बनाये रखने के लिए सशक्त सवैधानिक प्रणाली की आवश्यकता है। राजनीतिक सम्बन्धो में बदलाव से ही सामाजिक और आर्थिक सम्बन्धों की बुनियाद टिकी है।

सामाजिक और आर्थिक कार्यकमों की सफलता दोनों के पारस्परिक तालमेल पर निर्भर करती है। पर्यावरण और वनसम्पदा की रक्षा जल ससाधन और भूमिका विकास स्वास्थ्य जनकल्याण परिवार आदि कार्यकमो मे शिक्षा सम्बन्धी समस्त कार्यकम ग्रामीण विकास और दरिद्रता उन्मूलन कार्यकमों में एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यकम महिला और बच्चों के उत्थान कार्यकम सूखाराहत कार्यकम भूमि सुधार आदि सामाजिक कल्याण कार्यकमो

[5] रिग्स ब्यरोकेटस ऐंड पॉलिटिकल डेवल्पमेन्ट: ए पैराडॉक्सिीकल ब्यू इन लॉ पालोम्बारा पार्श्वोदृघृत पृ. 139

मे हिस्सा लेकर लोकसेवक और जन प्रतिनिधि ग्रामीण जनता को लाभान्वित कराते है। सामाजिक विकास मे सरकार को एक नवीन वातावरण निर्माण करने की आवश्यकता है। विकास नौकरशाही सरकार को सामाजिक विकास की योजनाओ और कार्यक्रमो को बनाने मे सहायता प्रदान कर सकती है। पचायतों को अधिक राजस्व प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त है। एक बार राष्ट्रीय विकास परिषद ने यह सुझाव दिया था कि कर सग्रह हेतु होने वाले प्रशासकीय व्यय को इस प्रकार नियन्त्रित किया जाना चाहिए कि वह किसी भी स्थिति मे 5 प्रतिशत से अधिक न होने पाये।[6] सरकार द्वारा सामाजिक कार्यक्रमो और नीतियो के सम्बन्ध में जानकारी जन प्रतिनिधयों के माध्यम से प्रसारित किया जा सकता है। अधिकाश कार्यक्रम जनता के कल्याण के लिए होते है अतः नौकरशाही को जनता के साथ काम करने की आवश्यकता है। अब विकास नौकरशाही को जनता को उत्साहित कार्यक्रमों की जानकारी, उनका सहयोग प्राप्त करके और सेवक के रूप मे कार्य करने की जरूरत है। लोक सेवको को विकास कार्यकर्ता के रूप में जनता के पास जाने की आवश्यकता है न कि कार्यालय में बैठकर आदेश देने की।

ग्रामीण परिवेश से उत्पन्न नवीन दृष्टिकोण सोच विचारधारा लिए हुए नवीन नेतृत्व का जन्म होगा जिनकी अभिरूचि ग्रामीण क्षेत्र का विकास करना होगा। यह एक स्वीकृत तथ्य है कि बहुत कुछ मिटटी की प्रकृति, भूमि, प्रथाओं मानवीय संसाधनों की उत्पादकता, राष्ट्रीय स्तर, राजनैतिक नेतृत्व पर निर्भर करता है। पंचायती राज संस्थाओं के बिना ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के लक्ष्यों को लोक सेवक नही प्राप्त कर सकते। आर. दुभाषी ने

---

[6] Twenty Second Meeting of NDC, held on September-5-6, 1965

नागरिकों और प्रशासकों के बीच सम्बन्धो की दृष्टि से प्रशासनिक गतिविधियो का वर्गीकरण इस प्रकार किया है।[7]

– नागरिक सरकार को अपना देय भुगतान करने के लिए प्रशासन से सम्पर्क करता है।

– विशिष्ट एव सामान्य सेवाएँ प्राप्त करने के लिए नागरिक सरकारी इकाइयो से सम्पर्क करता है।

– व्यक्तिगत सहायता प्राप्ति हेतु नागरिक प्रशासन से सम्पर्क करता है।

– नागरिक प्रशासन से सहयोग और सलाह प्राप्त करने के लिए सम्पर्क करता है।

विस्तृत अर्थ में इसका आशय है कि समुदाय के समस्त लोग अपने लाभ के समस्त कार्यकमो की योजना कियान्यवन और मूल्यांकन में हिस्सा लेते है। जिन कार्यक्रमों और परियोजनाओ से नागरिक के हित प्रभावित होते है उनमे जन सहभागिता समय से प्राप्त करनी चाहिए। जिला स्तर पर योजना बनाते समय स्थानीय लोगो की जरूरतो को सम्मिलित करना आवश्यक है। अनुभव यह बताता है कि वे विकास कार्यकम तभी सफल हुए है जिनमें समुदाय की भागीदारी सम्मिलित थी ग्रामीण जनता परियोजना के कियान्यवन में तीन प्रकार से हिस्सा ले सकती है–संसाधन मे योगदान देकर, प्रशासन और समन्यव प्रयासों में सहयोग देकर और कार्यकम गतिविधियों में सहयोग प्रदान करके। इसी प्रकार परियोजना के मूल्यांकन मे ग्रामीण नागरिक तीन प्रकार की गतिविधियों द्वारा हिस्सा ले सकते है परियोजना केन्द्रित मूल्यांकन, राजनीतिक गतिविधियों और जनमत सहयोग

[7] P. R. Dubharshi *Administration and the Citizen Same genearl refiechans and their relevance to the field of Cooperation* IJPA Vol XXI No. July 1975 P. 329

द्वारा।[8] नीति निर्माण, कियान्यवन तथा समीक्षा करने की गतिविधियो में सम्मिलित होना सहभागिता है। निष्कर्ष के रूप में विकास प्रक्रिया में लोगों की सहभागिता प्रत्येक स्तर पर अनिवार्य है। उन की सहभागिता जन आन्दोलन के रूप मे होनी चाहिए क्योकि वह विकास का केवल साधन ही नही बल्कि वह अपने आप एक विकास लक्ष्य है। जनसहभागिता विकास प्रक्रिया विशेषकर भारत जैसे लोकतन्त्र की सफलता के लिए अनिवार्य है। इसके राजनीतिक और प्रशासनिक दोनो प्रकार के विकेन्द्रीकरण की अपेक्षा की जाती है।[9]

पचायती राज और विकास प्रशासन के सम्बन्धों को पंचवर्षीय योजनाओ के सन्दर्भ में समझा जा सकता है। देश अनेक पंचवर्षीय योजनाओ को पूरा कर चुका है। हमारा अनुभव भी यही है कि विभिन्न विकास योजनाओ के सफल कियान्यवन में लोक प्रशासन एक बड़ी बाधा रही है। एक प्राचीन ढॉचे और मन्दगति प्रधान कार्य–पद्धति एवं योजना के लक्ष्यों की पूर्ति सम्बन्धीं कार्यो में असंगति है। आवश्यकता इस बात की है कि योजना से उत्पन्न चुनौती का सामना करते हुए उसके अनुरूप प्रशासकीय संगठन एवं कार्य पद्धति के विकास पर ध्यान दिया जाय। प्रशासन मे विशेष योग्यता या व्यवसायवाद को आश्रय दिया जाना चाहिए। प्रशासक में दूसरों कें विचारों एव कार्यो पर टिप्पणी करने के बजाय उन्हे कियाशील नेतृत्व प्रदान करने की क्षमता एवं योग्यता होनी चाहिए। सार्वजनिक क्षेत्र के संचालन एवं कियानयवन में पर्याप्त सुधार की आवश्यकता है।

पहली पंचवर्षीय योजना के दौरान ग्रामीण विकास के सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन लाने में सामुदायिक विकास को विकास का एक आधारभूत

---

[8] कोहेल ऐड हूफ पार्श्वोद्घृत पृ0 56

[9] रूमकी बसु पार्श्वोद्धृत पृ. 506–507

प्रखण्ड माना गया। वहीं राष्ट्रीय विस्तार सेवा को एक स्थायी बहुउददेश्यीय विस्तार संस्था के रूप मे स्वीकार किया गया। इनके अतिरिक्त जनमानस मे स्वय उत्थान की भावना को जगृति करने के लिए खण्डों का निर्माण किया गया जो कि विकस अधिकारी के अगुवाई में प्रशासकीय नेतृत्व प्रदान कर सके। पचवर्षीय योजना के अंत तक 1,114 प्रखण्डो का गठन हो गया जिसके अन्दर 1,63,000 गॉवों की एक करोड 10 लाख आबादी को शामिल कर लिया गया।[10] इस तरह के तीव्रगामी विस्तार से सेवियो की सख्या में कमी आ गयी। सामुदायिक विकास का लाभ गरीब जनता को न मिलकर प्रबुद्ध वर्ग को मिला। इसीलिए दूसरी पचवर्षीय योजना में जनसहभागिता को सुनिश्चित करने के लिए त्रिस्तरीय पचायती राज व्यवस्था लागू करने की बात की गयी।

तीसरी पंचवर्षीय योजना मे सामुदायिक विकास आन्दोलन का मानदण्ड कृषि के क्षेत्र मे उत्पादकता की बढोत्तरी को मान लिया गया। साथ ही कृषि ग्रामीण योजना पंचायतो तथा सहकारी समितियों द्वारा बनायी जानी थी। 1971 में एस. एफ. डी ए. तथा एम. एफ एल. ए. कार्यक्रम के माध्यम से देश के 46 चुने हुए जिले में कर्ज और कृषि सम्बन्धी मूलभूत सामग्री मुहैया कराना था। विकास के जो परिणाम सामने आये उनसे पता लगा कि ग्रामीण जनसख्या का 80 प्रतिशत इसके लाभो से वंचित रह गया। क्योंकि इन कार्यक्रमों में क्षेत्रीय अवधारणा का अभाव रहा।

चौथी पंचवर्षीय योजना तक इसमें कोई सन्देह नही कि ग्रामीण विकास के लिए पाइलर रिसर्च प्रोजक्ट इन ग्रोथ सेन्टर्स 20 प्रखण्डों में लागू किया गया। यही वह काल है जिसमें श्रीमती इंदिरा गॉधी ने व्यावसायिक बैंको का राष्ट्रीयकरण और गरीबी हटाओ का नारा भी दिया। लेकिन इस अवधि का लेखा जोखा यदि हम निकालें तो ऐसा लगता है कि स्थानीय

---

[10] कुरूक्षेत्र मार्च 2000 पृ. 5

स्तर की नौकरशाही और समाज के दबंग तबको के बीच मिलीभगत के चलते लाभ रेखांकित व्यक्तियों तक नहीं पहुँच पाये और बीच में उनका क्षरण हो गया।

ग्रामीण विकास के क्षेत्र में दूसरा मील का पत्थर पाचवी पंचवर्षीय योजना है। पचायती राज संस्थाओ की निष्क्रियता के सन्दर्भ में पचायती राज सस्थाओं की सरचना का उपयोग इन सबका निर्धारण ग्रामीण विकास प्रबन्धन के क्षेत्र में पैदा होने वाली कियात्मक आवश्यकताओ के आधार पर होना चाहिए। 1981 डी. आर. डी. ए. के अन्तर्गत समन्वित ग्रामीण विकास कार्यकम ग्रामीण बेरोजगार युवाओं के लिए ट्राइसेम तथा बेरोजगार महिलाओ के लिए ड्वाकरा नामक कार्यकम लागू किया गया। 1985 के मई माह में पी. ई ओ. के द्वारा जो सर्वेक्षण किया उसके अनुसार ग्रामीण विकास की स्थायी संपत्ति का 31 प्रतिशत तो विल्कुल ही विलुप्त हो गया तथा 20 प्रतिशत बीमारी और मृत्यु के शिकार हुए।[11] इस दौरान राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यकम और ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारन्टी कार्यकम का मूल्यांकन करते हुए स्वर्गीय श्री राजीव गॉधी ने कहा था कि इनमें व्यय किये गये पैसे का मात्र पंद्रह प्रतिशत ही लाभार्थियों तक पहुँच पाता है बाकी पैसे विचौलियों तथा नौकरशाही द्वारा हडप लिया जाता है।

इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए सातवीं योजना के बीच में ही तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गॉधी ने दोनो योजनाओं को मिलाकर जवाहर रोजगार योजना बनाई। जवाहर रोजगार योजना के अन्तर्गत केन्द्रीय सहायता राशि डी. आर. डी. ए. के माध्यम से न भेजकर सीधे ग्राम पंचायतों को भेज दिया जाता है। इन सारे निर्देशों के बावजूद 20,000 करोड रूपये ग्रामीण विकास पर खर्च करने के बाद भी गरीबी रेखा के नीचे रहने वालो

[11] एस.एन. मिश्रा एव स्वेता मिश्रा , 'भारत में ग्रामीण विकास के पचास वर्ष' कुरूक्षेत्र, मार्च 2000, पृ. 7–8

का प्रतिशत 39 से कम नही हो पाया।[12] अब आठवी पचवर्षीय योजना के व्यापक लक्ष्यो की पूर्ति के लिए प्रशासन पर विशेष दायित्व है। लोक कल्याणकारी राज्य मे शासन द्वारा अधिक धन व्यय किया जाता है। क्योकि धन वितरण के उसे अनेक अवसर प्राप्त होते है। यदि शासक सार्वजनिक धन अपव्यय करते हैं तो ऐसी स्थिति मे समाजवाद केवल सार्वजनिक चर्चा का विषय व्यक्तिगत लाभ का उपकरण मात्र बनकर रह जायेगा। ग्रामीण विकास मे जनता की यही भागीदारी हो इसके लिए 73 वे सविधान सशोधन द्वारा आरक्षण तथा विशिष्ट आरक्षण की बात कही गयी।

लोक प्रशासन की दृष्टि से आठवीं पचवर्षीय योजना के कियान्यवन मे पूर्व योजनाओ की तुलना मे अधिक दक्षता एव विशेष योग्यता की आवश्यकता है। अब ग्रामीण विकास के क्षेत्र मे एक ही साथ दो तरह के प्रयास जारी है। एक जनसख्या वृद्धि पर रोक लगाना और दूसरा गरीबी रेखा को नीचे रहने वाले लोगों मे से ज्यादा से ज्यादा को इस रेखा को उपर लाना। सविधान के 73 वे सशोधन के अनुक्रम मे प्रशासनिक सुधार एव विकेन्द्रीकरण आयोग की सस्तुतियो के अनुसार कार्यक्रम भी नवीन भागीदारी का प्रसारित कर कार्यक्रम का कियान्यवन ग्राम पचायतों को सौप दिया गया है। नवीन विकन्द्रीकृत व्यवस्था के अनुसार ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अर्न्तगत चलायी जा रही अम्बेडकर ग्राम योजना गॉधी ग्राम योजना गॉधी ग्राम योजना आदर्श स्वच्छता ग्राम योजना तथा वरीयता प्राप्त विभिन्न विशिष्ट कार्यक्रमो हेतु जनपद स्तर पर चयनित ग्रामो के अतिरिक्त अन्य ग्रामों का चयन क्षेत्र पचायतो द्वारा किया जायेगा।

ग्रामीण विकास की योजनाओं मे लाभार्थियों का चयन मुख्यतः ग्राम पचायत की खुली बैठक में किया जाता है। किन्तु ग्राम पंचायत और विकास

---

[12] पूर्व उद्धृत

अधिकारियो के सयुक्त प्रतिवेदन से ही किसी भी योजना का लाभ ग्रामवासी प्राप्त कर सकते है।

प्रत्येक वर्ष इन्दिरा आवास के लिये ग्रामो का चयन जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के शासी निकाय मे किया जाता है। लाभार्थियो का चयन खुली बैठक मे होने के बाद खण्ड विकास अधिकारी की सस्तुति उपरान्त ही लाभार्थी का खाता खोला जाता है और आवास निर्माण हेतु निर्धारित धनराशि जिला विकास अधिकारी के माध्यम से लाभार्थी के बैंक मे खुले खाते से हस्तान्तरित कर दी जाती है।

किसी भी योजना की अधिक जानकारी के लिये सम्बन्धित क्षेत्र विकास अधिकारी, जिला स्तर पर परियोजना निदेशक, डीआरडीए., जिला विकास अधिकारी एव मुख्य विकास अधिकारी से प्राप्त की जासकती है।

पचायतो व विकास विभाग द्वारा जनपद भर मे आये निर्माण कार्य जवाहर ग्राम स्मृद्धि योजना, सुनिश्चित रोजगार योजना, विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास निधि, सासद स्थानीय क्षेत्र विकास निधि, दशम वित्त आयोग योजनाओ आदि के अन्तर्गत कराये जाते हैं।

बीमा योजनाओ से लाभान्वित होने के लिए परगनाधिकारी के साथ–साथ सिटी मजिस्ट्रेट तथा जिला मजिस्ट्रेट की स्वीकृति आवश्यक होती है। खलिहान दुर्घटनाओं के लिये सचिव, मण्डी परिषद से सम्पर्क करना पडता है। सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करने के लिए श्रम कल्याण आयुक्त के माध्यम की आवश्यकता पडती है।

पेशन की स्वीकृति तहसील स्तर पर उपजिलाधिकारी द्वारा किया जाता हैं तथा पेशन धनराशि का भुगतान जिला समाज कल्याण अधिकारी के द्वारा किया जाता है। गरीबी की रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवार का प्रमुख कमाने वाले सदस्य जब किसी कारणवश मृत्यु का शिकार हो जाता है तो उसकी मृत्यु, जाति, एवं आय प्रमांण पत्र चिकित्साधिकारी

तहसीलदार उपजिलाधिकारी खण्ड विकास अधिकारी एव अधिशासी अधिकारी द्वारा स्वीकृत किया जाता है। अनुसूचित जाति एव जनजाति के छात्रवृत्तियो की स्वीकृति एवं वितरण के लिए ग्राम प्रधान एवं ग्राम पंचायत विकास अधिकारी द्वारा की जाती है।

लघु सिचाई कार्यक्रम के अन्तर्गत लघु/सीमान्त कृषको के लिए कृषि उत्पादन मे वृद्धि हेतु ग्राम पचायत तथा खण्ड विकास अधिकारी से स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है। अधिक जानकारी हेतु सहायक अभियन्ता 'लघु सिचाई' से सम्पर्क स्थापित करना पड़ता है।

गॉव के समस्त भूखण्डो की संस्थाओ क्षेत्रफल सबधित काश्तकार का नाम और सिचाई के साधन कुएँ आदि का विवरण तथा मृतक भूमि खातेदार व्यक्तियो व उनके उत्तराधिकारियो की सूची अर्थात। राजस्व विभाग के अभिलेख जो गाव मे खसरा, खतोनी, पक का एक समेकित रजिस्टर है, को लेखपाल से ही प्राप्त किया जा सकता है इससे सम्बन्धित विवाद राजस्व न्यायालयो द्वारा जिसमे राजस्व निरीक्षक तहसीलदार नायब तहसीलदार जिलाधिकारी अपरजिलाधिकारी उपजिलाधिकारी सम्मिलित होते है।

गावो मे चकबन्दी विभाग के संगठन मे जिलाधिकारी पदेन उप सचालक चकबन्दी होता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक जिले मे उपसचालक चकबन्दी, बन्दोबस्त अधिकारी चकबन्दी, चकबन्दी अधिकारी सहायक, चकबन्दी अधिकारी, चकबन्दी कनूनगों तथा चकबन्दी लेखपाल आते है।

भूकम्प, चकवात, बाढ, सूखा, आगजनी, ओलावृष्टि, अतिवृष्टि आदि प्राकृतिक आपदा में लेखपाल और तहसीलदार द्वारा आर्थिक सहायता पीड़ित व्यक्तियो को प्रदान की जाती है।

उपरोक्त के अतिरिक्त अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति पिछड़ा वर्ग प्रमाण पत्र आय प्रमाण के लिए प्रार्थना पत्र पर ग्राम प्रधान या क्षेत्र समिति सदस्य की जाति सम्बन्धी आख्या के साथ–साथ उस हल के लेखपाल एवं

भूलेख निरीक्षक की जाति सम्बन्धी आस्था तदोपरान्त ही कार्यवाही होती है। इसी तरह आय प्रमाण पत्र स्थानीय निवास प्रमाण पत्र हैसियत प्रमाण पत्र वारिसान प्रमाण पत्र हेतु लेखपाल एव भूलेख निरीक्षण की आख्या के साथ जिलाधिकारी, उपजिलाधिकारी से पृष्ठाकन कराने के लिए प्श्चात ही तहसील कार्यालय मे प्रस्तुत करना होगा। अत ग्राम पचायत विकास खण्ड तहसील व विकास से सम्बन्धित विभाग के आपसी तालमेल द्वारा ही ग्रामीण विकास के लक्ष्यो को प्राप्त करना सम्भव है। ग्रामीण विकास मे प्रयुक्त धनराशि मे ग्राम पंचायत के प्रधान ग्राम पचायत विकास अधिकारी जिला पचायत अधिकारी के सयुक्त हस्ताक्षर अपरिहार्य है।[13] जिला नियोजन समितियो के माध्यम से जिला नियोजन को प्रभावकारी बनाने की चेष्टा की गयी फिर भी गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले लोगो की संख्या मे मात्र दो प्रतिशत ही गिरावट आयी। पहली पचवर्षीय योजना से लेकर आज तक मनोवाछित सफलता न मिलने का मुख्य कारण विगत दशको मे पचायती राज व्यवस्था की दुर्दशा नौकरशाही के निहित स्वार्थ और राजनैतिक इच्छा शक्ति की कमी रही है। इन सबके बावजूद इसका मौलिक कारण ग्राम ढॉचे के अन्दर देश तथा ग्रामीण स्तरीय आर्थिक और सामाजिक सम्बद्ध रहे है। ग्रामीण पुनर्रचना एव विकास प्रशासन के विद्वान यह भली भॉति जान चुके है कि इन दोनो के मध्य अन्त-किया पर्याप्त धनिष्ठ एव निर्णायक है। ग्रामीण विकास तथा विकास प्रशासन की वर्तमान स्थिति यह है कि नवीन तकनीकी एव सम्पर्को को ग्रहण करने के बाद भी यह परम्परागत मूल्यो से सम्बद्ध तथा परम्परागत संस्थाओं से प्रभावित है।[14]

नियोजित विकास के काल मे ग्रामीण गरीब अच्छी शिक्षा श्रेष्ठतर स्वास्थ सेवाएँ श्रेषठर मवेशी अधिक सुविधाएँ तथा कृषि विकास के लिए

---

[13] शासनादेश नवीन पचायती राज अधिनियम, सूचना एव जन सम्पर्क विमाग, 1999

[14] Deygrave R L. **Indian Government Politics in Devoloping Nations** 1975 P 7

विकसित तकनीकी ज्ञान के रूप मे मार्ग प्रस्तुत करने लगे है।[15] ग्रामीण विकास कार्यकमो की एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि विकास प्रकिया मे युवको की सहभागिता की आवश्यकता बढी है। परिणामत 15 से 25 वर्ष तक की आयु के विघार्थी एव गैर विघार्थी युवा जो कि अब तक कार्यकम नियोजन एव कार्यान्विति मे सहभागिता से वचित थे, आगे आये है।[16]

विकास कार्यकम सम्बन्धी अनुभव इस बात के घोतक है कि पचायती राज एव सामुदायिक विकास कार्यकमो के साथ जन–सहयोगिता एव सलग्नता का प्राय आभाव रहा है। जबकि सामुदायिक विकास तथा पचायती राज दोनो ही ग्रामीण जनता के कल्याण के लिए प्रारम्भ की गयी जन व्यवस्था हैं।

सामुदायिक विकास कार्यकम

सामुदायिक विकास परियोजना का उददेश्य होगा कि वह उसके क्षेत्र मे बसने वाले पुरूषो स्त्रियो और बच्चो के लिए जीवित रहने के अधिकार की स्थापना करने मे मार्गदर्शन का कार्य करे। कार्यकम की प्रारम्भिक आवस्था मे प्राथमिक बल आहार पर दिया जायेगा जिसका इस लक्ष्य की प्राप्ति के साधनो मे प्रमुख स्थान है। इस सगठन की आवश्यकता वित्त आयोग ने 1949 मे ही अनुभव की थी, "हमारी राय मे इस समय भारत की सबसे बड़ी आवश्यकता एक प्रसार सेवा है। जिससे शोधकार्य तथा उत्पादकों की कार्यप्रणाली के बीच का अन्तर दूर किया जा सके। उस सेवा का स्वरूप वैसा ही होना चाहिए जैसा कि इंग्लैण्ड आदि देशो मे लाभप्रद हो चुका है।

---

[15] Vgus A **India: A case in Social Change Sociological of Under-Development P. 210**

[16] Committee of Concerned Asian Scholars **China Inside** The peples republic buwlon books New Yark 1972, P 240

हमारा विचार है कि 40–50 गॉवो के बीच एक प्रसार अधिकारी तथा आवश्यक कर्मचारी वर्ग हो और वह एक प्रदर्शन फार्म पर कार्य करे। वह अधिकारी गॉवो मे सुधार योजनाओ को लागू करने के लिए केन्द्र से सभी विकास विभागो के अधिकर्ता के रूप मे काम करेगा और दूसरी ओर वह क्षेत्र के किसानो का पथ प्रदर्शन तथा मित्र होगा और उनके निकट सम्पर्क मे रहेगा।[17] सामुदायिक कार्यक्रमो के केन्द्रीय प्रशासन एस के डे ने सामुदायिक विकास कार्यक्रमो की तुलना उस उद्यान से की थी जिसका पालन पोषण किसी प्रशिक्षित माली ने किया हो।[18]

प्रधानमत्री जवाहरलाल नेहरू ने 7 मई 1952 को विकास आयुक्तो के सम्मेलन मे भाषण देते हुए कहा था दूसरो को केवल सलाह देने के बजाय काम को स्वय करो और वस्तुत काम करने वाले लाखो स्त्री पुरूषो मे साझेदारी की आरे सहयोग मूलक किया की भावना उत्पन्न करे। तभी सामुदायिक कार्यक्रम सफल हो सकेगा। यदि आप समझते हैं कि आप का काम एक बडे कार्यालय मे बैठना और आदेश जारी करना है तो आप इस कार्य के लिए नितान्त अनुपयुक्त है। अच्छा हो आप कहीं अन्यत्र चले जाये और कोई दूसरा काम ढूँढ ले। चाहे कोई विकास आयुक्त हो और चाहे प्रशासक उसे फावडा हाथ मे लेना और खुदाई करना है। यदि इस परियोजना से सम्बद्ध कोई अधिकारी अपने कार्यालय मे बैठा रहता है तो वो प्रभावकारी सिद्ध नहीं हो सकता।[19]

सामुदायिक विकास नि.सन्देह जनता का कार्यक्रम है इसलिए वह तब तक सफल नही हो सकता जब तक कि जनता व्यापक रूप से उसकी सभी अवस्थाओं मे साझेदार न बनें। साझेदारी को प्रोत्साहन देने के लिए विभिन्न

---

[17] Estimates Committee Ministry of Community Development part I Lok Sabha Secretariat New Delhi December 1956 P 8
[18] Community Programmee A Draft Outline P 37
[19] उदघृत अवस्थी ए पी विकास प्रशासन आगरा 2001 पृ पृ 79 80

स्तरो पर सलाहकार समितियॉ स्थापित की गयी थी जिनके सदस्य साधारण नागरिक हुआ करते थे। खण्ड स्तरीय सलाहकार समिति मे ग्राम समितियो के सदस्य राज्य के विधायक और ससद के सदस्य सहकारी समितियो प्रगतिशील किसानो आदि के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। जिला स्तरीय समिति मे कुछ नागरिक तथा विभिन्न तकनीकी विभागो के प्रमुख सम्मिलित थे। सामुदायिक विकास के संगठन ओर प्रशासन ने नागरिको पर विश्वास नही किया।

कार्यक्रम मूल्याकन सगठन ने अपने 1954 के प्रथम प्रतिवेदन मे कहा था, ऐसे बहुत कम उदाहरण है जब इन समितियो ने वैसे ही काम किये हो जैसे करने की उनसे आशा की गयी थी। समितियो के सदस्य आशान्वित थे कि आयोजन से लेकर निष्पादन तक वे विकास कार्य की सभी अवस्थाओ मे सक्रिय रूप से भाग लेंगे। आशा थी कि इन समितियो की जिनमें जिलो के विभागाध्यक्ष प्रमुख, गैर, सरकारी व्यक्ति व्यवस्थापिकाओ के स्थानीय सदस्य तथा स्थानीय निकायो के सदस्य सम्मिलित थे, नियमित रूप से बैठके होगी और वे उसी सुगठित रूप से कार्य करेगी जैसी कि सामुदायिक विकास निकायों से आशा की जाती है। किन्तु दुर्भाग्य से ऐसी अनेक प्रतिकूल परिस्थितियॉ उत्पन्न हो गयी जिन्होने हमारी आशाओ पर पानी फेर दिया। अनेक विभागीय अधिकारियो तथा गैर सरकारी सदस्यो ने उनसे बचना आरम्भ कर दिया। गैर सरकारी सदस्यो मे कुछ ने तो समितियो को बैठकों को अपने विशिष्ट दृष्टिकोण को प्रस्तुत करने के लिए प्रयुक्त करना आरम्भ कर दिया। अनेक ऐसे भी उदाहरण है कि वर्ष में केवल पहली बैठक हुई।[20]

---

[20] Quoted in the Fourtieth Report of the Estimate Committee Part II New Delhi Lok Sabha Secretariat 1956 PP 26-27

पंचायती राजः–

लोकतान्त्रिक और सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए लोकतान्त्रिक सस्थाओ का विकेन्द्रीकरण किया जाय ताकि निर्णय लेने के केन्द्र जनता के अधिक निकट हो तथा जनता इन निर्णयो मे भाग ले सके साथ ही नौकरशाही स्थानीय जनता के नियत्रण मे कार्य करे। आज भारत मे ग्रामीण स्थानीय शासन के इतिहास मे शायद ही कोई ऐसी समिति रही हो जिसने इससे अधिक व्यापक और आधारभूत सुधार करने मे योग दिया हो।[21] वैसे प्रारम्भ से ही हमने पचवर्षीय योजनाओ और विकास कार्यो मे पचायतो की केन्द्रीय भूमिका को स्पष्ट रूप से स्वीकारा है। तमिलनाडु, गुजरात, आन्ध्रप्रदेश तथा मध्य प्रदेश मे पचायती राज के विभिन्न स्तरो की कार्यप्रणाली के कुछ पहलुओ का विचारको द्वारा अध्ययन करने से स्पष्ट होता है कि पचायती राज सस्थाओं ने कृषि उत्पादन के क्षेत्र मे महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। जैसे गुजरात और आन्ध्रप्रदेश मे ये सस्थाएँ सडको, सिचाई के लिए ऋणो को लागू करने, कृषि उपकरणों बीज, कीटनाशको तथा खाद के आवटन आदि पर किये जाने वाले निर्देशो से इस क्षेत्र मे काफी सुधार लाने मे सफल रही है। नवीन पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत विकास कार्यक्रम की प्रकिया मे हिस्सा लेने के लिए संगठनात्मक परिवर्तन किया है। जनता की सहभागिता प्राप्त करने के लिए समस्त वर्गो के लोगो विशेषकर पिछडे वर्ग अनुसूचित जाति जनजाति महिलाओ को सुअवसर प्रदान किया है। ग्रामीण विकास के उददेश्य से पंचायती राज व्यवस्था की शुरूआत करते हुए पं जवाहर लाल नेहरू ने कहा था देश की सच्ची प्रगति तभी होगी जब गॉव मे रहने वाले लागो मे राजनैतिक चेतना आये। देश की प्रगति का सीधा सम्बन्ध गॉव की उन्नति से है। यदि गॉव

---

[21] एस आर माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन लक्ष्मी नारायण अग्रवाल आगरा 1997–98 पृ 56

उन्नति करेगे तो भारत एक सफल राष्ट्र बन सकेगा। यदि आप अपने निश्चय से डिग जायेगे। आपसी झगडे और दलबन्दी मे पड जायेगे अपने उद्देश्य मे कमी सफल नहीं होगे। पचायत मे सभी को बराबर माना जाना चाहिए। स्त्री पुरूष ऊचे तथा नीचे का कोई भेदभाव नही होना चाहिए। हमे एकता और भाई चारे की भावना से आत्मविश्वास के साथ आगे बढना चाहिए। स्थानीय प्रशासन अथवा अन्य किसी स्तर के प्रशासन का होना अन्तत इस बात पर निर्भर करता है कि उसमे लोक सेवा कितनी कार्यकुशलता है। यदि हम लोक सेवा के महत्व को विकास प्रयासो मे स्वीकार नही करते तो यह हमारी भूल होगी।[22] अब अधिक से अधिक देश विशेषकर विकासशील देश और सयुक्त राष्ट्र सघ लोकसेवा को राष्ट्र–निर्माण और सामाजिक आर्थिक विकास के एक माध्यम के रूप मे उसके महत्व को स्वीकार करने लगे है। यह तो केवल लोक संगठनो और उनके उचित प्रबन्ध के द्वारा ही देश के उददेश्यो को लागू तथा प्राप्त किया जाता है। लोक सेवा जनता को साफ तथा कुशल प्रशासन उपलब्ध कराती है।[23]

स्थानीय प्रशासन अथवा अन्य किसी स्तर के प्रशासन होना अन्तत. इस बात पर निर्भर करता है कि उसमे लोक सेवा कितना कार्यकुशल है।

सभी राज्यों मे पचायती राज सस्थाओ के वरिष्ठ कर्मचारी राज्य की लोक सेवा के सदस्य होते है और राज्य सरकार सस्थाओ में काम करने के लिए बारी–बारी से भेजती रहती है। इन लोक सेवाओ से आशा की जाती है कि वे अपना निर्धारित सेवा–काल ग्रामीण स्थानीय शासन मे बिल कर पुन राज्य की सेवा मे वापस चले जायेगे।[24] इस प्रकार जो स्थान रिक्त होते है

---

[22] R.K Sapru P 274

[23] Dharma Vir " **Civil Service living up to Contemporary Reality** Man and Devlopment Chardiganh Vol 1, Nou, 1979 P. 65

[24] माहेश्वरी एस आर :- भारत में स्थानीय शासन नई दिल्ली 1997-98 पेज न. 100

उन्हे पुन सरकार द्वारा नामित लोकसेवको से भर दिया जाता है। कर्मचारियो पर अन्तिम नियन्त्रण मूल सेवायोजन अर्थात राज्य सरकार का ही होता है। उसी को दण्ड देने स्थानान्तरित करने पदोन्नति अथवा आवन्टन करने का अधिकार होता है। जिस पचायती राज्य सस्था के अधीन कोई अधिकारी कार्य करता है उसे उस पर दिन प्रतिदिन नियत्रण लगा कर ही सतोष कर लेना पडता है।

वरिष्ठ कर्मचारी सर्वत्र राज्य सरकार के ही नौकर होते है। फिर भी कुछ राज्यो ने एक पृथक सेवा की स्थापना की है। और पचायती राज सस्थाओ मे नियुक्ति के लिए कर्मचारी केवल उसी से लिए जाते है। आन्ध्र प्रदेश गुजरात महाराष्ट् तथा राजस्थान मे पचायती राज कर्मचारियो का एक पृथक वर्ग बना दिया गया है। गुजरात मे राज्य पचायत सेवा की स्थापना कर ली है जो राज्य सेवा से मिला है और जिसको कुछ राजपत्रित और कुछ अराजपत्रिक कर्मचारी सौंप दिये गये है। महाराष्ट्र मे मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपकार्यकारी अधिकारी, जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, जिला समाज कल्याणकारी अधिकारी, कार्यकारी अभियन्ता, शिक्षा निरीक्षक तथा जिला स्वास्थय अधिकारी राज्य सेवा के सदस्य होते हैं। किन्तु उन्हे जिला परिषद के अधीन कार्य करने के लिए तैयार किया जाता है।

राजस्थान मे सम्पूर्ण राज्य के लिए एक पृथक पचायती राज सेवा की गयी है जो राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा कहलाती है। पन्द्रह प्रकार के पदों को सवर्गो में संगठित कर दिया गया है। यथा ग्राम स्तरीय कर्मचारी, अध्यापक, पशुओ के कम्पाउन्डर, क्षेत्रीय कर्मचारी, ड्राइवर इत्यादि। किन्तु तकनीकि तथा प्रशासनिक दोनो क्षेत्रों के प्रमुख कर्मचारी जैसे जिला–स्तरीय कर्मचारी खण्ड विकास अधिकारी प्रसार अधिकारी आदि

राज्य सेवा के ही सदस्य होते है। और उन्हे पंचायती राज निकायों मे काम करने के लिए भेज दिया जाता है।

ऑध्र प्रदेश मे पचायती राज्य के कर्मचारियो के लिए तीन सवर्गो की रचना की गयी है। राज्य सवर्ग, जिला तथा खण्ड सवर्ग। राज्य सवर्ग मे जिला परिषद का सचिव खण्ड विकास अधिकारी तथा प्रसार अधिकारी सम्मिलित होते है। जिला सवर्ग मे जिला परिषद तथा पचायत समितियो के त्रिवर्गीय कर्मचारी सम्मिलित होते है। उनसे नीचे के कर्मचारी जो चतुर्थ वर्ग के कर्मचारी कहलाते है खण्ड सवर्ग मे आते है।

पंचायती राज और नौकरशाही

समस्त लोकसेवको को विकास नौकरशाही मे सम्मिलित करना भूल होगी। विकास गतिविधियो मे सलग्न नौकरशाही ही विकास नौकरशाही होती है। जनता मे जागरूकता अज्ञानता जनसहभागिता की कमी समुदायो के दबाव ओर राजनीतिक दलो मे प्रतिभा की कमी के कारण सारा दारोमदार नौकरशाही पर आ गया है। गरीब ग्रामीण छोटे और सीमान्त किसानो, भूमिहीनो, किरायेदारो का आर्थिक और सामाजिक जीवन मे सुधार लाने की एक व्यूह रचना है।[25] माशर्ल डिमॉक के अनुसार " प्रशासन या प्रबन्ध कोई ऐसा विषय नही है जैसा कि बटन दबाना एक लीवर खीचना, आज्ञाये प्रसारित करना, लाभ हानि के तथ्यो की छानबीन करना या ऐसे नियमो एव परियोजनाओ को लागू करना अपितु एक ऐसी शक्ति है जो इस बात का निर्णय करती है कि समस्त जनता की प्रसन्नता के लिए क्या किया जाये। यह वह शक्ति है जो राज्य के भाग्य की रचना करती है।[26] विकास

[25] World Band Rural Development Secton Policy Paper May 1975 P. 3
[26] डियार्के एम ई ए फीलासफी ऑफ एड्मिनिस्ट्रेशन 195 8, पृ 265

नौकरशाही को उनकी भूमिका के अनुसार तीन श्रेणियो मे विभाजित किया जा सकता है।[27]

उच्च स्तर– राजनीतिक नेतृत्व को विकास योजना के व्यवसायिक पक्ष का ज्ञान नही होता है और न ही वे विशेषज्ञ होते है। ऐसी स्थिति मे वरिष्ठ प्रशासको की विकास नीति बनाने मे भूमिका बढ जाती है। एपल्बी के शब्दो मे "प्रशासकगण निरन्तर भविष्य के लिए नियम निर्धारित करते रहते है और प्रशासक ही निरन्तर यह निश्चित करते है कि कानून क्या है, कार्रवाई के अर्थ मे इसका तात्पर्य क्या है तथा प्रचलित और भावी आदान प्रदान के सिलसिले मे दोनो पक्षो अर्थात प्रशासन और नीति के अपने अलग–अलग अधिकार क्या होगे। प्रशासक एक अन्य प्रकार से भी नीति निर्माण मे भाग लेते है। वे विधानमण्डल के लिए प्रस्तावो एव सुझावो का स्वरूप निश्चित करते है। यह नीति निर्माण का ही एक भाग होता है।[28] यह नाइजीरिया, भारत और पकिस्तान आदि देशो के सम्बन्ध में सत्य है। द्वितीय, वित्तीय और प्रशासनिक विषयों से सम्बन्धित विभिन्न नीति विकल्पो की सलाह देना वरिष्ठ प्रशासको का उत्तदायित्व है। तीसरे, नीति निर्माण मे भागीदारी के साथ–साथ उन्हे लागू करने तथा निम्न स्तर की नौकरशाही को निर्देशित करना जिससे नीतियो का उचित कियान्वयन किया जा सके। वे नीतियो की प्रकिया का परिवेक्षण भी करते है। चौथे, प्रशासक की सफलता का ऑकलन नीतियों को प्रभावी तरीके से लागू करने पर निर्भर है। अन्तिम, भारत मे अधिकाश राजनीतिक वरिष्ठ प्रशासको को राजनीतिज्ञो के अधिदेशों को लागू करने का साधन मानते है।

आज लोक सेवा के कृत्यक अधिक जटिल और विविध होने के कारण वरिष्ठ प्रशासको को समाज की बदलती हुई आवश्यकताओ को पूर्ण करने के

---

[27] आर के सप्रू पृ 276

[28] एपल्बी पी एच पॉलिसी ऐड एडमिनिस्ट्रेशन 1949 पृ 7

लिए सक्षम और उपलब्धि प्रवण होना आवश्यक है। नवनीत सिन्हा के कथनानुसार अखिल भारतीय लोक सेवा नागरिक नही रही है। जयन्त कुमार रे ने अपने अध्ययन मे यह बताया है कि अधिकाश बहुमत भारतीय प्रशासक या तो निन्दा करने वाले होते है या समझौता करने वाले होते है। दूसरे वरिष्ठ प्रशासक कभी–कभी विदेशी विशेषज्ञो या कनिष्ठ अधिकारी वर्ग जो आधुनिक दक्षता मे शिक्षित और प्रशिक्षित होते है, के द्वारा सुझाये गये नवीन विचारो और नवप्रवर्तनो का विरोध करते है। विरोध इसलिए करते है जिससे उनका महत्व और प्रतिष्ठा कम न हो जाय। साम्रज्यवादी शासन मे प्रशिक्षित परम्परावादी दृष्टिकोण रखने तथा कार्य करने वाले प्रशासक परिवर्तन की सामाजिक आर्थिक प्रकिया मे अपने आप को उपयुक्त नही पाते हैं। तीसरे वरिष्ठ प्रशासक अपनी वरिष्ठता और उच्च वेतनमान के कारण अपनी श्रेष्ठता सिद्ध करते हैं न कि दक्षता और विशिष्ट तकनीकी ज्ञान के कारण। साथ मे यह आवश्यक नही है कि वरिष्ठ प्रशासक हमेशा विकास कार्यों मे अभिरूचि ले। वे प्राय यथापूर्ण स्थिति बनाये रखने के पक्षधर होते है तथा उचित विकास कियान्यवन कार्य मे सत्ता का प्रयोग करने मे संकोच करते है। वरिष्ठ प्रशासकों की इन बाधताओ को दूर करने की आवश्यकता है जिससे विकास कार्य सुचारू रूप से सम्पन्न किया जा सके।[29] उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि पचायती राज सस्थाओ के वरिष्ठ अधिकारी राज्य लोक सेवा के सदस्य होते है। और राज्य सरकार उन्हे निश्चित अवधि के लिए उन सस्थाओ को दे देती है। अत ग्रामीण स्थानीय शासन में सेवा करना उनकी नौकरी का अग नही है, वह तो उनके सेवाकाल मे थोडे समय का प्रवास है, जिसका उसके गनतव्य से सम्बन्ध नहीं होगा। केन्द्रीय स्तर पर प्रशासनिक

[29] जयन्त कुमार रे, ऐडमिन्स्टि्टिव इन मिक्सिड पालिटी दिल्ली मैकमिलन 1981 पृ. 7

तन्त्र [30] मे ग्रामीण विकास मन्त्रालय का प्रशासनिक प्रमुख सचिव हाता है। इसकी सहायता के लिए अतिरिक्त सचिव, सात सयुक्त सचिव और सहायक स्टाफ के अरिरिक्त सचालक उपसचिव, सहसचिव उप और सहायक आयुक्त भी होते है। राज्य स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्था [31] के लिए 1983 के अन्त तक 16 राज्यो मे से 14 राज्यो मे ग्रामीण विकास विभाग थे। ये राज्य आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, उडीसा, पजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, पश्चिम बगाल और उत्तर प्रदेश। 1985 मे राव समिति (प्रशासनिक व्यवस्था ग्रामीण विकास) ने विकास प्रशासन के प्रमुख के रूप मे एक वरिष्ठ अधिकारी मुख्य सचिव के समकक्ष अधिकारी को प्रमुख बनाने की अनुशसा की थी। ग्रामीण विकास विभाग की सहायता के लिए एक राज्य स्तर की समन्यव समिति की स्थापना की गयी है। इन समिति के मुख्य सचिव कृषि उत्पादन आयुक्त/विकास आयुक्त अध्यक्ष होते है। वित्त सचिव, योजना सचिव, कृषि, पशुपालन, सिचाई, सहकारिता, वन, मत्स्य, उद्योग, खनिज विभाग के प्रमुख तथा भारत सरकार का एक प्रतिनिधि संयुक्त सचिव उपसचिव व ग्रामीण विकास का प्रतिनिधि इसके सदस्य है।

जिला स्तर पर प्रशासनिक व्यवस्था[32] मे जिलाधीश की स्थिति अद्वितीय है। 1978–79 से प्रारम्भ हुई डीआर.डी.ए की निगरानी का अध्यक्ष व योजना अधिकारी जिलाधीश व अतिरिक्त जिलाधीश (विकास) होते हैं। 73वे सविधान सशोधान 1992 के अन्तर्गत अधिनियम 1994 द्वारा जिला पचायतो के लिए समस्त प्रबन्ध मुख्य विकास अधिकारी के हाथों में सौप

[30] होशियार सिह एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ रूरल डवल्पमेन्ट इन इण्डिया स्टर्लिंग पब्लिशर्स प्राइवेट लिमिटेड नयी दिल्ली 1995, पृ–26

[31] पूर्वोक्त, पृ 29

[32] सविन्दर सिह भारत मे विकास प्रशासन न्यू एकेडेमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर 1996 पृ 489

दिया गया है। जिला स्तरीय अधिकारियो का जिला पंचायतो को हस्तान्तरण कर दिया गया है।[33]

<u>मध्य स्तर</u> :— समस्त ग्रामीण विकास कार्यक्रम ब्लॉक विकास प्रशासन के माध्यम से बनते और लागू होते है इसलिए इस स्तर पर प्रशासनिक मशीनरी प्रभावशाली होनी चाहिए। मध्य स्तर नौकरशाही मे सचालन ब्लॉक विकास और पंचायत अधिकारी सहआयुक्त और प्रथम श्रेणी के तकनीकी अधिकारी आदि अधिकारीगण आते है। ब्लॉक स्तर पर यह सगठन मूल योजना के अन्तर्गत होना चाहिए था।[34] मध्य स्तर नौकरशाही ही राज्य जिला और स्थानीय स्तर पर कार्यो में समन्यव स्थापित करते है। समन्यव इसलिए आवश्यक है कि कार्यो का दोहराव न हो। समन्यव के अभाव से सगठन के कार्यो मे तालमेल नही बैठता और इस प्रकार एक अभिकरण द्वारा सम्पन्न की गयी क्रियाओं उपलब्धियो एवं अनुभवों से दूसरे अभिकरण को पर्याप्त मात्रा मे लाभ नही पहुँच सकता।[35] वे नीति निर्माता और नीति क्रियान्यवन इकाईयो के बीच सचार माध्यम के रूप मे कार्य करते है। मार्क्स के अनुसार सचार व्यवस्था जिस पर सगठन निर्भर रहता है, मध्य प्रबन्धक के व्यवहार के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय है।[36] सच तो यह है कि विकास कार्यक्रमो और योजनाओ की सफलता मध्य स्तर नौकरशाही के कार्य करने की इच्छा क्षमता पर निर्भर है। इन कार्यो को करने के लिए निम्न स्तर नौकरशाही के साथ समन्यव बनाये रखते है। साथ ही निम्न स्तर नौकरशाही को कार्यो को करने का प्रशिक्षण प्रदान करते है। विकास कार्यो को करना मध्य स्तर नौकरशाही का क्षेत्रीय उत्तरदायित्व भी होता है। फलस्वरूप उनके पास निरीक्षण परिवेक्षण और निर्देशन देने का दायित्व भी

---

[33] देखे परिशिष्ट —जिला स्तरीय अधिकारियों का पंचायती राज को हस्तान्तरण

[34] होशियार सिह पार्श्वोदधृत पृ 38

[35] गुलिक ऐंड उर्विक पेपरस ऑन साइंस ऐंड पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन 1937 पृ 30

[36] एफ एम मार्क्स द एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट पृ. 376

होता है। इसके अतिरिक्त वे विश्लेषण करके ऑकडे और अन्य उपयोगी सूचना नीति और योजनाओ के निर्माण के लिए सचिवालय और योजना निकायो को भेजते है।

निम्न स्तर – स्थानीय लोक सेवा की सबसे कमजोर कडी पचायत के स्तर पर है, जो वस्तुतः ग्रामीण स्थानीय शासन की पचायती राज व्यवस्था का आधार तथा पोषक शक्ति है। उन्हे अधिकार नही होता कि वे किसी को आज्ञा अनुदेश का निर्देश दे सके। उनकी आज्ञाये अपना कार्य करने तक ही सीमित रहती है। "इसके व्यवहार मे केवल औपचारिक सम्बन्ध ही प्रभावी नही रहते बल्कि अनौपचारिक सम्बन्ध का भी व्यवहार चलता है।[37] प्रथम यही लोग वास्तव मे सरकारी कार्यो का सचालन करते हैं और जनता के सम्पर्क मे आते है। ऐसे सम्पर्को से विकास कार्यो मे भागीदारी की भावना को प्रोत्साहन मिलता है जिससे लोक सेवको को स्थानीय मागो और आवश्यकताओ की जानकारी होती है। दूसरे इसी स्तर के लोक सेवक जनता और सगठनो से कर और राजस्व वसूली करते है।

यही नौकरशाही कार्यक्रमों को बनाने के लिए आंकडे एकत्र करके भेजते है। तीसरे निरम्न स्तर नौकरशाही के सेवा वर्ग नवीन तकनीकों को भी सीखते है और जिन पर लागू करना होता है उन्हे जानकारी उपलब्ध कराते हैं। परिवार नियोजन, स्वास्थ्य, पशुपालन, वातावरण, संरक्षण, पोषण आदि के सम्बन्ध मे वे अच्छे विशेषज्ञ होते है। चौथे शहर और ग्रामीण क्षेत्रो मे दी जाने वाली विभिन्न कार्यकमों और राष्ट्रीय एकीकृत विकास कार्यकम आदि को लागू करने का उत्तरदायित्व इसी नौकरशाही का होता है। पंचायत का एक सचिव होता है जो उसे कार्याकारी सहायता देता तथा गॉवों के अभिलेखो का अनुरक्षण करता है। नवीन पचायती राज व्यवस्था मे ग्राम पचायत विकास अधिकारी ही ग्राम पंचायत का सचिव भी होगा। पंचायत

---

[37] पिफनर ऐंड शेरवुड एडमिनिस्ट्रेटिव ऑरगनाइजेशन पृ 292

स्तर पर पटवारी, चौकीदार, सिचाई कार्यो का गॉव वासियो के सुख पर भारी प्रभाव पड़ता है। दिवाकर ग्राम सभा समिति '1963' ने सस्तुति की इन कर्मचारियो की चरित्र पजिकाओ को पचायत या सरपच (अध्यक्ष) लिखा करे और यदि उनके काम के सम्बन्ध में शिकायत हो तो एक परम्परा कायम की जानी चाहिए कि सरपच द्वारा की गयी शिकायत पर तुरन्त और सावधानी से विचार किया जायेगा[38]

जन प्रतिनिधि एवं लोक सेवक
जिला- पंचायत अध्यक्ष तथा जिलाधीश

पचायती राज्य व्यवस्था के साथ जिलाधीश का जो सम्बन्ध है उसका विश्लेषण करना भी रोचक होगा। बलवन्त राय मेहता समिति की धारणा थी कि यह अधिकारी जिले के सभी विकास विभागो के अधिकारियो के दल का कप्तान होगा, और जिले के योजनाओ के निर्माण तथा कार्यान्वयन मे आवश्यक समन्वय स्थापित करने का उत्तरदायित्व उसी का होगा।[39]

कुछ समय से देश में यह विचार चला आया है कि जिलाधीश को पचायती राज व्यवस्था से सम्बद्ध किया जाये अथवा नही। जिलाधीश के इस व्यवस्था से सम्बद्ध करने के पक्ष मे निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैः–

1– जिलाधीश जिले मे सदैव से राज्य सरकार के अभिकर्ता के रूप मे कार्य करता आया है और जनता को जब कष्ट होता है अथवा जिले के अन्य सरकारी कर्मचारियो के विरूद्ध कोई शिकायत होती है तो वो उसी से आशा करती तथा उसी के पास एकत्र होती है।

---

[38] **Report of the study Team on the position of Gram Sabha in panchayti Raj Movement** Ministry of Community Development and Co-operation 1963, Para 4, P. 11

[39] माहेश्वरी एस आर, पार्श्वोधृत, पृ0 107

2– चूकि पचायती राज्य कार्य अपने शैशव काल मे है इसलिए उसके समुचित विकास के लिए स्पष्ट आवश्यकता है कि उसे जिलाधीश जैसे अनुभवी प्रशासक का परिवेक्षण, मार्गदर्शन तथा निर्देशन उपलब्ध हो।

3– पचायती राज्य व्यवस्था का प्रभावकारी होना जिलास्तरीय अधिकारियो तथा जिले मे स्थित नगरपालिकाओ और केन्द्रीय एव राज्य सरकार के कार्यालयो के सहयोग पर निर्भर करता है। यह सहयोग जिलाधीश के द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।

4– जिलाधीश राज्य सरकार के कान और ऑख है। इसलिए आवश्यक है कि जिले के लोक मत की सभी धाराओ से भली भाति अवगत हो।[40]

अत विकास के क्षेत्र मे जिलाधीश के निम्नलिखित उत्तरदायित्व भी है।[41]

अ– विभिन्न विकास कार्यकमो की सफलता व प्रगति की देख रेख करना

ब– पचायतो द्वारा व्यय किये गये धन के सदुपयोग की जॉच व नीतियों का परिचालन सुनिश्चित करना।

स– विभिन्न योजनाओ के कियावयन के सम्बन्ध मे राज्य सरकार को प्रतिवेदन देना।

अनुभवो तथा अनुसधानो से यह तथ्य सामने आया है कि प्रशासकीय सेवा के अधिकारी अधिकाशत नियामकीय कार्यो मे अधिक व्यस्त रहते है तथा विकास कार्यो के लिये अधिक समय नही दे पाते हैं। जिसका असर

---

[40] वही , p. 108.

[41] गोविन्द खन्डेलवाल, *'जिला प्रशासन तथा जिलाधीश की भूमिका'*,प्रतियोगिता दर्पण, अगस्त 1998, पृ 67-68.

विकास प्रशासन पर नकारात्मक पडता है। इसलिये विभिन्न राज्यो मे उसके लिये जो भूमिका निर्धारित की गई है वह निम्न प्रकार है

1– मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र [42] और पश्चिम बगाल मे उसे जिला परिषद से पूर्णत अलग रखा गया है।

2– बिहार तथा उत्तर प्रदेश मे उसे जिला परिषद तथा उसकी स्थाई समितियो की बैठक मे सम्मिलित होने का अधिकार है, वह इन बैठको के विचार विमर्श मे भी भाग ले सकता है, किन्तु उसे मतदान का अधिकार नही है।

3– असम, गुजरात, हरियाणा, उडीसा, पजाब तथा राजस्थान मे उसे अधिकारिक रूप से जिला परिषद का सदस्य बना दिया गया है किन्तु वह वोट नही दे सकता।

4– दक्षिण मे आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु तथा कर्नाटक राज्यो मे जिलाधीश को जिला परिषद का सभापति बनाया गया है। आन्ध्र प्रदेश, मे वह उन सभी स्थाई समीतियो का सभापति होता है जिन्हे अनेक विषयो मे कार्यकारी सत्ता से विभूषित किया गया है।

अत अब यह माग की जा रही है कि नियामकीय तथा विकास कार्यों के लिये अलग–अलग अधिकारी की नियुक्ति की जानी चाहिये। चूंकि भारत कृषि प्रधान देश है अतः कृषि तथा विकास हेतु जिला विकास अधिकारी के पद पर भारतीय कृषि सेवा अथवा कृषि विशेषज्ञ नियुक्त किये जाने चाहिये।इस प्रकार की व्यवस्था से जहां एक ओर सामान्यज्ञो तथा विशेषज्ञो की समस्या सुलझेगी, दूसरी ओर विकास एवं प्रशासन मे विशेषज्ञता मे परिणाम स्वरूप विकास प्रशासन को गति मिलेगी तथा ग्राम विकास अधिक तीव्र गति से हो सकेगा। क्योंकि जिलाधीश के पहले से ही काम का काफी भार है। कलक्टर द्वारा किये जाने वाले कार्यों की सूची पर्याप्त लम्बी है, वह

---

[42] रजीत सिह राणा 'भारतीय लोक प्रशासन' मैकमिलन, 1975 पृ0 185

अतीत की भाति एक लाइन अभिकरण न रहकर एक स्टाफ अभिकरण बन गया है। आज से लगभग 20 वर्ष पूर्व जिला राजस्व कार्यालय पुनर्गठन समिति, बम्बई ने कलक्टर के कार्यभार का विश्लेषण किया था। समिति के विश्लेषणानुसार कलक्टर के प्रतिवर्ष 2975 घन्टे कार्य करना पडता है। [43]

इस लिये उसे पंचायती राज व्यवस्था से सम्बद्व किया गया तो वह अपने नवीन उत्तरदायित्वो का निर्वहन नही करसकेगा।

क0स0	कार्य	घन्टे
1—	पत्र व्यवहार	1600
2—	बैठकें	200
3—	मुकदमो की सुनवाई	100
4—	जमाबन्दी एव निरीक्षण	80
5—	ग्राम निरीक्षण	200
6—	क्षेत्र निरीक्षण	250
7—	यात्रा	240
8—	विशिष्ट व्यक्तियो की सेवा	180
9—	दैनिक मुलाकात	125
		2975 [44]

सामान्य जनता की दृष्टि में जिलाधीश की प्रतिमा ऐसी है कि यदि उसे पचायती राज सस्थाओ से सम्बद्ध किया गया तो उनपर उसका अनिवार्यतः प्रभाव पडेगा। इस लिये समुचित विकास के लिये आवश्यक है कि स्थानीय विभाग जिलाधीश से पूर्ण स्वतंत्र रहकर कार्य करे।[45]

[43] एस आर माहेश्वरी, 'इन्डियन एडमिनिस्ट्रेशन', ओरियण्ट लॉगमैन, 1979, पृ 469

[44] बी एल फाडिया, लोक प्रशासन, आगरा साहित्य भवन 1993 पृ0 732

[45] माहेश्वरी, पार्श्वोधृत पृ0 237

फिर भी कई राज्यो मे तकनीकी विकास कार्यों का कप्तान कलक्टर को ही रखा गया है। कई राज्यो मे आज भी यह माना जाता है कि विकास कार्य व्यक्तिगत निर्देशन की अपेक्षा रखते है तो कलक्टर के माध्यम से ही सुलभ हो सकता है। इस सम्बन्ध मे वी टी कृष्णमाचारी के ये विचार अत्यन्त महत्व के हैं

> "कलक्टर की भूमिका मे परिवर्तन हुआ है, किन्तु ह्रास नही हुआ है क्योकि उसको अब लोकतान्त्रिक सस्थाओ के पथ प्रदर्शन करने का कार्य प्राप्त है।"[46]

समिति का अध्यक्ष तथा खन्ड विकास अधिकारी

चूकि पचायत समिति अनेक राज्यो मे ग्रामीण स्थानीय शासन की धुरी है इस लिये यह आवश्यक है कि उसके निर्वाचित तथा स्थाई कर्मचारियो के बीच सम्बन्धो का भी विवेचन किया जाये। दूसरे शब्दो मे समिति का प्रभावकारी रूप से कार्य करना बहुत कुछ इस बात पर निर्भर है कि समिति के अध्यक्ष तथा खन्ड विकास अधिकारी के बीच घनिष्ठ तथा अच्छे सम्बन्ध हो।

पचायत समिति के उदय से भारत मे समितियो का एक नया वर्ग शुरू हुआ है। इस वर्ग में देहात के मूल निवासी ग्रामीण सम्मिलित हैं जिन्होने नियमित शिक्षा नही पाई है। इसके विपरीत स्थायी कर्मचारी सरकार द्वारा योग्यता के आधार पर भर्ती किये जाते हैं जिसमे खण्ड विकास अधिकारी सर्व व्याप्त व्यक्ति है। कम से कम ग्रामीण भारत मे कोई उससे अनभिज्ञ नही है और न अनभिज्ञ रह सकता है। वह उन विकास अधिकारियो के दल का नेता होता है जो पशुपालन, सहकारिता, पंचायती राज, लघु सिंचाई, लोक स्वास्थ्य, उद्योग आदि विभागो में कार्य करते हैं।

---

[46] डी.आर सचदेव तथा बी डी. दुआ, ' स्टडीज इन इन्डियन एडमिनिस्ट्रशन', किताब महल, इलाहाबाद, 1969, पृ0 380

समिति का अध्यक्ष ग्रामीण प्रशासन के दिन प्रति दिन के काम काज मे यहॉ तक कि शुद्व कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित व्योरे की बात मे भी हस्तक्षेप करता है। यदि खन्ड विकास अधिकारी किसी भूल करने वाले अधिकारी के विरूद्व अनुशासन की कार्यवाही करना चाहता है तो अध्यक्ष प्राय उसका समर्थन नही करता। वह सरकारी जीप पर अपना अधिकार बनाये रखना चाहता है। परिणाम स्वरूप अधिकारियो को अपने दौरे कम करने पडते हैं। वह खण्ड विकास अधिकारी तथा अन्य कर्मचारियो से ऐसे कार्यों को करने का अनुग्रह करता है जो नियमानुरूप नही है।

इसके विपरीत कभी–2 खण्ड विकास अधिकारी भी अहकारी और उद्वत होता है और वह अपने को समिति का सेवक न मानकर राज्य सरकार का पहरेदार समझता है। वह समिति के सदस्यो तथा अध्यक्ष के प्रति केवल दिखाने के लिये सम्मान प्रदर्शित करता है। उन मे सरकार द्वारा योग्यता के आधार पर भर्ती किये जाने के कारण श्रेष्ठता की स्पष्ट भावना देखने को मिलती है जो इस देश के सरकारी नौकरो मे सम्भवत उत्पन्न हो जाती है। इस प्रकार निर्वाचित तथा स्थायी कर्मचारियों के बीच एक गहरी और सामाजिक खाई देखने को मिलती है। इसके अतिरिक्त यह भी स्मरणीय है। कि 1903 मे निर्वाचित प्रतिनिधियो, कर्मचारियो के बीच जो सम्बन्ध देखने मे मिलता है। वह उस सम्बन्ध से बहुत कुछ भिन्न होता है, जो राज्य अथवा केन्द्र स्तर पर मत्री और लोक सेवक के बीच पाया जाता है। निर्वाचित प्रतिनिधियो तथा जनता के साथ उसका सम्बन्ध प्रत्यक्ष श्रमिक व्यापक बहुमुखी तथा आमने सामने का होता है उस पर लोग अनेक प्रकार के तथा कठिन काम करवाने के लिए दबाव डालते है। इसलिए कभी–कभी अपनी बचत के लिए वह समिति के किसी गुट से अपना सम्बन्ध जोड़ लेता है और एक बार जब लोकसेवको को स्थान मिल जाता है तो फिर वे अपने स्वार्थों की सिद्धि के लिए स्थानीय राजनीति में उलझना आरम्भ कर देते है। इस

तथ्य से इकार नही किया जा सकता कि पचायती राज लोक सेवा बहुत कुछ राजनीति के रग मे रग गयी है।

इस प्रकार के व्यवहार तथा अभिवृत्तियो ने पचायत समीति मे तनाव तथा उलझने उत्पन्न की है। पचायती राज्य का हित इसी मे है कि निर्वाचित प्रतिनिधी प्रशासन के दिन प्रतिदिन के काम काज मे हस्तक्षेप न करे और न तो कर्मचारी वर्ग के सम्बन्धित मामलो मे ही अनावश्यक रूचि। दूसरी ओर यदि स्थानीय नौकरशाही जनता के मार्गो और सुविधाओ के सम्बन्ध मे अधिक सवेदनशीलता के मामले मे तो निर्वाचित प्रतिनिधियो द्वारा प्रशासन के दिन–प्रतिदिन के मामलो मे हस्तक्षेप करने के अवसर बहुत कुछ कम हो जायेगे। आज चूकि नौकरशाही नागरिक की उचित शिकायतो तथा प्रार्थनाओ की ओर भी ध्यान नहीं देती इसलिए उसे विवश होकर निर्वाचित प्रतिनिधि से हस्तक्षेप करने मे प्रार्थना करनी पड़ती है। जब कोई निर्वाचित प्रतिनिधि नागरिक की सिफारिश करता है तभी नौकरशाही के कान पर जूँ रेगती है।

खण्ड विकास अधिकारी तथा उसके कर्मचारियो को चाहिए के वे समिति को अपना स्वामी समझे और पूर्ण निष्ठा से सेवा करे। उन्हे उसकी आन्तरिक गुटबन्दी से बचकर चलना चाहिए। उन्हे चाहिए कि जिस वातावरण मे उन्हे काम करना पडता है, उसके प्रति सवेदनशील हो और उसके साथ अपना तालमेल स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए। इसका कोई विकल्प नही इसके अतिरिक्त निर्वाचित तथा स्थानीय कर्मचारियो के लिए उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यकमो की व्यवस्था की जानी चाहिए। जिससे वे सब एक दूसरे की भूमिका और समस्याओं को अच्छी तरह समझ सके।[47]

---

[47] माहेश्वरी, सेल्फ गवर्नमेंट इन इण्डिया लक्ष्मी नारायण अग्रवाल आगरा 1997–98 पृ0 90–97

ग्राम पंचायत एवं ग्राम पंचायत विकास अधिकारीः—

ग्राम पचायत स्तर पर विकेन्द्रीकरण व्यवस्था को सफल बनाने मे ग्राम पचायतो के सदस्यो तथा ग्राम पचायत स्तरीय समितियो के विभिन्न पदाधिकारियो की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। सविधान के 73 वे सशोधन के परिप्रक्ष्य मे त्रिस्तरीय पचायती राज संस्थाओ को सुदृढ बनाने हेतु 11 विभागो के कार्य ग्राम पचायतो को सौंपे गये हैं। जिनमे ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के पद पर 8 विभागो से कर्मचारियो को नियुक्ति किया गया है।[48] उन पर बहुत बडी जिम्मेदारी है। ग्राम पंचायत स्तर पर विभिन्न विभागो की योजनाओ एव कार्यक्रमो का कियान्यवन उनकी सूझ बूझ तथा विभागीय कार्यों की सही जानकारी पर निर्भर करेगा। ग्राम पचायत विकास अधिकारी की तैनाती प्रारम्भ मे जिलाधिकारी द्वारा की जायेगी। यदि जनपद मे कर्मियो की कमी के कारण किन्ही ग्राम पचायतो मे एक ग्राम पचायत विकास अधिकारी की तैनाती भी नही हो सकी है तो ग्राम पचायत विकास अधिकारी की नयी भरती ग्राम पचायत द्वारा की जायेगी ऐसे ग्राम पचायत विकास अधिकारी पचायत के सेवक होगे। ग्राम पचायत विभाग अधिकारी ग्राम पचायत के पूर्ण नियन्त्रण मे कार्य करेगा और यह कर्मी अपने कार्यो को केवल अपनी तैनाती के ग्राम पंचायत मे ही सपादित करेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था की गयी है कि जिन ग्राम पचायतो मे एक से अधिक राजकीय नलकूप है वहाँ ग्राम पंचायत की जल प्रबन्धन समिति नलकूपो के सचालन के लिए अंशकालिक कर्मी की नियुक्ति कर सकती है।

आरक्षण की व्यवस्था के द्वारा भी दोनो अर्न्तसम्बन्धित है कि नौकरशाही राज अधिनियम में जो पंचायतें जिस रूप मे आरक्षित है उन पंचायतों मे उसी श्रेणी का ग्राम पंचायत विकास अधिकारी नियुक्ति किया

[48] देखें परिशिष्ट ग्राम पंचायत विकास अधिकारी एंव अकार्य.

जायेगा। जिन पंचायतो के प्रधान अनुसूचित जाति के है उनमे अनुसूचित जाति का जिन पचायतों के प्रधान अनुसूचित जनजाति के है वहॉ अनुसूचित जनजाति का तथा जिन पचायतो के प्रधान पिछड़ी जाति के है। वहॉ पिछडी जाति का ग्राम विकास अधिकारी नियुक्त किया जायेगा आरक्षण के प्राविधानो के पालन की पुष्टि करने के पश्चात ही इन कर्मियो का मानदेय शासन द्वारा दिया जायेगा। यदि ग्राम पचायत विकास अधिकारी एक माह से अधिक के लिए आवकाश पर जाता है तो उसके स्थान पर अवकाश की अवधि के लिए ग्राम पचायत द्वारा "एवजी" को नियुक्त करके वैकल्पिक व्यवस्था की जायेगी। इससे स्पष्ट है कि ये कर्मचारी पचायती राज की सम्बन्धित सस्था के निर्वाचित प्रमुख के नियन्त्रण मे काम करते है। नवीन पचायती राज व्यवस्था के पूर्व पचायत सचिव पूर्णकालिक नौकर होता है और कही कही वह एक ही साथ अनेक पचायतो की भी सेवा करता है कुछ राज्यो मे पचायत तथा राज्य सरकार दोनो ही उसके वेतन मे अशदान देते है। इस कर्मचारी की समुचित योग्यताओ और प्रशिक्षण की और भी ध्यान नही दिया जाता था।

नियंत्रण तथा परिवीक्षण

यह ठीक है कि पचायती राज सस्थाये लोकतात्रिक है और जनता की इच्छा की प्रतिनिधित्व करती है किन्तु यह भी उचित है कि उन्हे जो भी शक्ति प्रदान की जाये उस पर जनता द्वारा निर्वाचित उनसे उच्च लोक तांत्रिक सत्ता का तथा उसके कार्यकारी सगठन का नियत्रण हो। जो देश अपने यहां स्थानीय शासन व्यवस्था की स्थापना करता है उसके सामने बुनियादी समस्या यह होती है कि क्या उपाय किया जाय जिससे वह व्यवस्था एक साथ तीन काम करने मे सफल हो जाये। ये तीन काम है: राज्य के अन्तर्गत सृजनात्मक कियाकलाप मे स्वतन्त्र केन्द्रो का विकसित

होना, जनता मे राजनीतिक बोध को तथा अपने एव राज्य के कार्यकमो मे साझीदार बनने की प्रवृत्ती को प्रोत्साहन देना कि और इस बात को पक्का करना कि इन नीतियो तथा कार्यकमो को प्रभावकारी ठग से तथा उचित मानको के अनुसार किर्यान्वन किया जाना है। इन तीनो भागो के बीच सदैव के लिए पूर्ण सन्तुलन कमी स्थपित नही किया जा सकता। कुछ देशो में अधिक स्वतन्त्रता तथा कम नियन्त्रण को आवश्यकता होती है और कभी–कभी एक ही देश मे समय तथा स्थान के अनुसार स्थिति बदलती रहती है। जब स्थानीय निकाय परिस्थितियो की तथा उसकी निहित आवश्यकताओ को समझने मे असफल हो तो हस्तक्षेप जरूरी हो जाता है। सरकार को दबाव डालने के लिए तैयार रहना चाहिए जिससे उसके आवश्यक कार्यक्रमों को कार्यान्वित किया जा सके और यदि आवश्यकता हो तो उन्हे समुचित कार्रवाई के द्वारा स्वय पूरा करने के लिए तत्पर रहे।[49]

चूँकि पचायती राज निकायों को बहुत सी सत्ता और शक्ति हस्तान्तरित कर दी गयी इसलिए राज्य सरकार पर उनके कामो का परिवीक्षण करने का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व है।

राज्य सरकार पचायती राज्य संस्थाओं का निर्माण करती है, उनका क्षेत्राधिकार निश्चित करती है, उनको विशेष शक्तियो और काम सौपती है और उसके हाथों में उनको भग करने की अंतिम शक्ति होती है। सभी राज्यों में पंचायती राज्य विधानों में एक अनुभाग होता है जिसमें स्पष्ट रूप से लिखा रहता है कि " इस अधिनियम में अथवा इसके अन्तर्गत किसी नियम, उपविधि अथवा विनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार के

[49] Agenda papers Seminar on **Public Adminstration Panchayati Raj**, Mussoorie, Central Institute of Community Development, 1962 P. 27

कब्जे मे किसी स्थान के सम्ब्ध मे लाईसेस अथवा अनुज्ञा लेने की आवश्यकता पडे।"[50]

1– निरीक्षण:– निरीक्षण का उद्देश्य यह देखना होता है कि जो कानून और नियम लागू किये गये है उसका पालन किया जाता है अथवा नही। नौकरशाही समय–समय पर स्थानीय निकायो का निरीक्षण करती रहती है। विशेषता जिलाधीश को पंचायती राज सस्थाओ के सम्बन्ध मे निरीक्षण शक्तियॉ प्राप्त हैं

(1) उसे पचायत तथा पंचायत समिति दोनो के सम्बन्ध में प्रवेश तथा निरीक्षण का अधिकार है।

(2) वह पचायत तथा पंचायत समिति के किसी प्रस्ताव, आदेश अथवा आदर्शों को स्थगित कर सकता है। जिलापरिषद के सम्बन्ध में यह शक्ति मंडलायुक्त को प्रदान की गई है।

(3) संकट के समय वह पंचायत समिति के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत किसी काम को कार्यान्वित करने का आदेश दे सकता है।

2– लेखा परीक्षण:–

लेखा परीक्षण वह साधन है जिसके द्वारा नियत्रण और परिवीक्षण की शक्ति का प्रयोग किया जाता है, कमियों के कारणों का पता लगाया जाता है तथा गडबडी के स्रोतो को बन्द किया जाता है, जिससे सर्वत्र काम ठीक ठाक होता रहे।[51] आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, हरियाणा, पंजाब तथा राजस्थान मे स्थानीय निधि लेखा परीक्षक पंचायतों के लेखा का परीक्षण करता है। उत्तर प्रदेश में इस काम को सहकारी समितियों एवं पंचायतों का

[50] Section 401 of the Mysore Panchayati Raj Act, 1964
[51] Report of the Study Team on the Audit of the Accounts of Panchayati Raj Bodies, New Delhi : Ministry of Community Development and Cooperation, 1965, p. 6.

मुख्य लेखा परीक्षण अधिकारी करता है। पश्चिम बगाल में प्रसार अधिकारी (पचायत) और उडीसा मे ग्राम पंचायत निर्देशक करता है।

पचायत समितियो तथा जिला परिषद के लेखो का परीक्षण अधिकतर राज्यो मे स्थानीय निधि लेखा परीक्षक करता है।

3– <u>अधिकर</u> :– पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम 1961, हर व्यक्ति पंचायत समिति एवं जिला परिषद के धन अथवा अन्य सम्पत्ति की हानि, अपव्यय तथा अनुचित प्रयोग के लिये उत्तरदायी होगा। यदि ऐसी हानि, अपव्यय अथवा अनुचित प्रयोग उस समय उसकी लापरवाही अथवा दुराचार के कारण हुआ है जबकि वह पचायत समिति या जिला परिषद का सदस्य था। और उपायुक्त इस प्रकार के व्यक्ति के ऐसे धन की रकम अथवा सम्पत्ति के मूल्य के बराबर अधिकर वसूल करेगा।[52] 'यह पक्का करना कि वित्तीय मामलों में भूल करने वाला व्यक्ति दन्ड से नही बचेगा।' नियंत्रण की एसी उचित प्रणाली है। राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तर प्रदेश आदि कुछ राज्यों में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक को अधिकर वसूल करने के सम्बन्ध में केवल संस्तुति करने का अधिकार है। पंचायती राज निकाय बजट निर्माण तथा लेखांकन प्रक्रिया अध्ययन समिति [53] **(1962)** तथा पंचायती राज निकाय लेखा परीक्षण अध्ययन समिति **(1965)** दोनों ने इस प्रकार की शक्ति प्रदान करने की संस्तुति की थी।

4– <u>अनुदान</u> :– यह सर्व विदित कहावत है कि 'जिसके हाथ लोई उसके सब कोई'। अनुदान देना किसी संगठन को नियंत्रित करने की परम्परागत प्रणाली है, किन्तु कुछ समय बीत जाने पर उसकी प्रभावकारिता क्षीण हो जाती है और नाम मात्र की रह जाती है क्योंकि रूढ़िबद्व होने के कारण वह न अधिक बढती है और न घटती है।

---

[52] **The Report of the Committee on Panchayati Raj, p. 26.**
[53] **The Study Group on Budgeting and Accounting Procedure of Panchayati Raj Bodies.**

5– <u>सदस्यों का निलम्बन</u> :– राज्य सरकार किसी निकाय के सदस्यो को यहां तक कि उसके अध्यक्ष को भी निलम्बित कर सकती है यदि यह पाया जाये कि उसने अपने कर्तव्यों के पालन मे दुराचार किया है।

6– <u>निर्वाचित निकायों का निलम्बन और विघटन</u> :– किसी निर्वाचित निकाय को निश्चित अवधि के लिये निलम्बित करना अथवा उसको पूर्णतः विघटित करना राज्य सरकार के हाथो मे अन्तिम अस्त्र है।

चूँकि पचायती राज निकायो को बहुत सी सत्ता और शक्ति अन्तरित की गई है, इसलिये राज्य सरकार पर उसके कार्यों का परीक्षण करने का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व है। किन्तु इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये जो पद्धति अपनायी जाये वह ऐसी न हो कि उस से ग्रामीण स्थानीय शासन की पंचायती राज व्यवस्था मे उचित विकास मे बाधा पडे अथवा उनके अभिकम पर अंकुश लगे। राज्य के सामान्य नियत्रण तथा परीक्षण के अन्तर्गत निकाय को आना पडता है। नियत्रण की व्यवस्था को निम्न लक्ष्य प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिये

(1) इस बात को पक्का करना कि नीतियॉ कार्यकम तथा लक्ष्य पूरे हो। चूंकि पचायती राज विकास के मामलो में अभिक्रम करने वाला तथा अभिकर्ता दोनों ही है इसलिए कार्यकम के लक्ष्य को प्राप्त करना अत्यन्त महत्वपूर्ण है।

(2) इस बात को पक्का करना कि पचायती राज्य संस्थाये इस ढंग से काम करे कि कार्य एवं आचरण की उचित एवं कल्याणकारी परम्पराएँ तथा अभिसमय स्थापित हो सके।

(3) इस बात को पक्का करना कि पंचायती राज्य संस्थाओ के अन्तर्गत निर्वाचित तथा स्थायी कर्मचारियों के बीच पारस्परिक विश्वास तथा सद्भावना का वातावरण उत्पन्न हो।

पचायत के पदाधिकारी यद्यपि अवैतनिक होते है पर वे अप्रत्यक्ष रूप से अपनी मोटर गाडियो तथा कार्यालयो एव आवास के टेलीफोनो पर अनावश्यक रूप से खर्च करते हैं। इसके अतिरिक्त पचायती सस्थाये अपने राजनैतिक उत्सवो, सभाओ, जुलूसो तथा जलसे पर भी खर्च करती हैं। जिससे पचायत सस्थाओ की कार्य संस्कृति पर खराब प्रभाव पडता है। ये आवश्यक है कि पचायतो को भी राज्य पंचायत विभाग कडे अनुशासन में रखे ताकि पचायती सस्थाये मतदाताओं की आशाओ तथा आकांक्षाओ को पूरा कर सके।

जिला परिषद अध्यक्ष का राज्य स्तर पर इतना प्रभाव रहता है कि उसके आदेशों का उल्लंघन करने का सामान्यत कोई साहस नही करता है। ये आवश्यक भी है क्योकि राज्य की राजनैतिक इच्छा शक्ति इसी तथ्य से प्रकट होती है कि जिलापरिषद के सभापति की राज्य प्रशासन में कितनी आवाज सुनी जाती है। यदि ऐसा नही हुआ तो जिला स्तर के अधिकारी बेलगाम हो जायेगे तथा पूर्व की भांति अपना–अपना स्तर अपनाने लगेंगे।

दूसरे, जिलाधीश का पद जिला स्तर पर परम्परागत रूप से हमारे देश का सबसे शक्तिशाली पद है जिलाधीश को शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि वह कम से कम ग्राम पंचायत स्तर पर धन के अपव्यय तथा भष्टाचार की शिकायतो का अपने स्तर पर भी कार्यवाही कर सके।

पुलिस प्रशासन द्वारा भी जिला परिषद पर प्रभाव डालना आवश्यक है ताकि वित्तीय अनियमितताओ की जांच तथा कार्यवाही शीघ्र तथा सुचारू रूप से हो सके । सांराश में पंचायती राज्य स्तर पर भी 'चेक एण्ड बैलेन्स' की व्यवस्था उचित है जो कि हमने संविधान की मूल भावना के रूप में ग्रहण की है। भारत की जनता इतनी सचेत नही हुई है कि वह पंचायतो के वित्तीय कार्यकलापो पर निगरानी रख सके। यदि वह शिकायत करती भी है

तो रद्दी की टोकरी मे डाल दी जाती है। इस कारण भारतीय जनता प्रशासन प्रतिमान तत्र की ओर से क्रमशः उदासीन होती जा रही है।[54]

राज्य की प्रशासकीय सेवाओ से अधिकारी को जिला परिषद के लेखा विभाग का विभागाध्यक्ष नियुक्त करना चाहिए। ग्राम पचायत के सचिव और लेखाजोखा रखने के लिए प्रशिक्षण देना अनिवार्य करना चाहिए। कई ग्राम पंचायतो को मिलाकर किसी संस्था या लेखा विशेष को इनके लेखा परिक्षण करने का काम दिया जा सकता है।

जिला ग्रामीण विकास अभिकरण

राष्ट्रपिता महात्मा गॉधी के अनुसार 'भारत गावो मे बसता है। ग्रामीण विकास के बिना देश का विकास सम्भव नही है क्योकि तीन चौथाई जनसख्या गावो में निवास करती है तथा राष्ट्रीय आय का 40 प्रतिशत हिस्सा ग्रामीण अर्थ व्यवस्था से प्राप्त होता है। दो दशकों मे केन्द्रीय सरकार ने ग्रामीण विकास को गति प्रदान करने हेतु अपने बचत का अधिक से अधिक हिस्सा आंवटित किया है।[55] दसवें वित्त आयोग 1992 में भी केन्द्र सरकार द्वारा स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था के लिए राज्यों को 5,380.93 करोड रूपये के अनुदान (ये राज्य सरकारों की योजना के अंग होगें।) दिया गया राज्य सरकारें भी ग्रामीण विकास पर पर्याप्त व्यय राशि आंवटित कर रही है।[56] ग्रामीण क्षेत्रों का विकास करना और उनमें रह रहे लोगों की सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियो में सुधार लाना आरम्भ से ही विकास आयोग का मुख्य ध्येय रहा है। इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि केवल आर्थिक विकास से ही समाज के अत्यधिक उपेक्षित वर्गो में इसके

---

[54] *पंचायतो की वित्तीय स्थिति*, **कुरूक्षेत्र**, मई 2000, पृ. 34 ।
[55] डा. चौधरी सी.एम., *जिला ग्रामीण विकास अभिकरण एवं ग्रामीण विकास* कुरूक्षेत्र फरवरी 2000
[56] दसवां वित्त आयोग रिर्पोट

लाभ पहुँचाये जा सकते है। सरकार ने कमजोर वर्गो पर ध्यान केन्द्रित करते हुए विशेष पुनर्वितरक उपायो के रूप में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप का सहारा लिया है।

ग्रामीण विकास कार्यकमों का मूल उद्देश्य समुदाय को अधिकार सम्पन्न बनाकर विकास कार्यक्रमों में लोगो की भागीदारी को बढाना है। 73 वे सविधान सशोधन अधिनियम 1992 के प्रावधानो के अनुरूप लगभग सभी राज्यो में पंचायतो के चुनाव कराने तथा त्रिस्तरीय पंचायती राज की व्यवस्था कायम करने से स्थिति धीमी हो गयी, परन्तु ग्रामीण परिवेश मे महत्वपूर्व बदलाव लाने के लिए निश्चित रूप से अच्छी बन गयी है।[57]

2 अक्टूबर 1980 को पूर देश मे समन्वित ग्रामीण विकास कार्यक्रम शुरू किया गया। परीवारो का जीवन स्तर ऊंचा करना और उन्हे निर्धनता रेखा के ऊपर उठाना है। समन्वित ग्राम विकास कार्यकम (आई.आर.डी.पी.) के अर्न्तगत योजनाओ को स्वीकृत प्रदान करने का अधिकार राज्य सरकारो को दिया गया हैं और जिला एव खण्ड स्तर पर इस कार्यक्रम का कियान्यवन जिला ग्रामीण विकास अभिकरणे के माध्यम से किया जा रहा है जो कि सोसाइटी पजीकृत अधिनियम 1960 के अर्न्तगत लघु कृषक विकास अभिकरण के नमूने पर पंजीकृत एक सोसाइटी है।[58]
जहा ऐसे अभिकरण नही है वहाँ राज्य सरकारो को नये जिला स्तरीय अभिकरण स्थापित करने की सलाह दी गयी है।[59] इस अभिकरण के माध्यम से लघु और सीमान्त कृषकश भूमिहीन कृषकश कारीगर आदि कृषि सिंचाई पशुपालन, स्वरोजगार तथा गैर कृषि कार्य के लिए ऋण तथा अनुदान प्राप्त कर लाभान्वित होते है।

[57] फाडिया बी एल. भारत में लोक प्रशासन 1968 पृ.509
[58] Kartar Singh **Rural Development** (Sage Publications, 1986) P. 308
[59] **India 1986** (Augest 1986 Publications Division, P. 362

जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के कार्यो का संचालन एक संचालन निकाय (गवर्निंग बाडी) द्वारा किया जाता है। जिसका अध्यक्ष प्रत्येक जिले मे कलक्टर होता है। तथा प्रमुख कर्मचारी केवल उसी से लिए जाते है। आध्रप्रदेश, महाराष्ट्र तथा राजस्थान में पचायती राज कर्मचारियों का एक पृथक वर्ग बना दिया गया है। गुजरात में राज्य पचायत सेवा की रचना कर ली है जो राज्य सेवा से मिला है और जिसमें कुछ राजनीति और कुछ अराजपत्रित कर्मचारी सौपं दिये गये है। महाराष्ट्र मे मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उपकार्यकारी अधिकारी जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, जिला समाज कल्याण अधिकारी, कार्यकारी अभियन्ता शिक्षा निरीक्षक तथा जिला स्वास्थ्य अधिकारी राज्य सेवा के सदस्य होते है किन्तु उन्हें जिला परिषद के अधीन कार्य करने के लिए तैयार कर दिया जाता है। महाराष्ट्र में तीन पृथक संवर्गो की रचना की गयी जिला तकनीकी सेवा (वर्ग3) जिला सेवा (वर्ग3) तथा जिला सेवा (वर्ग4) ये सेवाएँ प्रत्येक जिले क लिए पृथक–पृथक स्थापित की गयी है। वे सब कर्मचारी जिला परिषद के अन्तर्गत कर दिये गये है जो पहले स्थानीय निकायों के अधीन काम करते थे, तथा जो उन कामों को करते थे जिन्हें अब जिला परिषद के सुपुर्द कर दिया गया है। उन सब को उक्त सेवाओ में रख लिया गया है और उनकी शर्ते राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है।

राजस्थान मे सम्पूर्ण राज्य के लिए एक पृथक पंचायती राज सेवाओ की स्थापना की गयी है। जो राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा कहलाती है। पन्द्रह प्रकार के पदों को संवर्गो में संगठित कर दिया गया है यथा ग्राम स्तरीय कर्मचारी, अध्यापक, पशुओं के कम्पाउंडर ,क्षेत्रीय कर्मचारी ड्राइवर इत्यादि किन्तु तकनीकी तथा प्रशासनिक दोनों क्षेत्रों में प्रमुख कर्मचारी जैसे जिला स्तरीय कर्मचारी, खण्ड विकास अधिकारी, प्रसार

अधिकारी आदि राज्य सेवा के ही सदस्य होते है और उन्हे पचायती राज्य निकायो मे काम करने के लिए भेज दिया जाता है।

आध्रप्रदेश की पचायती राज मे कर्मचारियो के लिए तीन सवर्गो की स्थापना की गयी है– राज्य सवर्ग जिला सवर्ग तथा खण्ड सवर्ग। राज्य सवर्ग मे जिला परिषद सचिव खण्ड, विकास अधिकारी तथा प्रसार अधिकारी सम्मिलित होते है। जिला संवर्ग मे जिला परिषद तथा पचायत समितियों के त्रिवर्गीय कर्मचारी सम्मिलित होते है। उनमे बीच के कर्मचारी जो चतुर्थ वर्ग के कर्मचारी कहलाते है खण्ड संवर्ग में आते है। मुख्य अधिकारी (Chief excetive) जिसे प्रोजेक्ट डाइरेक्टर भी कहते है प्रशासनिक सेवा का वरिष्ठ अधिकारी होता है। दूसरे शब्दो मे विकास प्रशासन की अवधारणा ने कलक्टर की सत्ता कर्तव्यों एवं दायित्वो को नयी दिशाएँ दी है।[60] अतः सामुदायिक विकास कार्यक्रमो और पंचायती राज संस्थाओ की स्थापना के फलस्वरूप कलक्टर विकास अधिकारी के रूप मे कार्य करने लगा है।

जिला ग्राम्य विकास अभिकरण के शासी निकाय के वर्तमान स्वरूप में भी परिवर्तन करने हेतु शासन द्वारा इस सम्बन्ध मे पूर्ण निरगत सभी शासनादेशों को अवकमित करते हुए इस का अध्यक्ष जिला पचायत अध्य्रक्ष को बना दिया गया।

वर्तमान में जिला स्तर पर ग्रामीण विकास के लगभग सभी कार्यकमों तथा परियोजनाओं के बारे में निर्णय यह सचालक मण्डल [61] ही करता है। वस्तुतः जिसमें जिला ग्राम्य विकास अभिकरण ही समस्त ग्रामीण विकास सम्बन्धी कार्यकमों के कियान्यवन एवं समन्यव के लिए उत्तरदायी निकाय है।[62]

---

[60] एस. आर माहेश्वरी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन 1978 पृ 461–62

[61] जिला ग्राम विकास अभिकरण के नवीन संगठन के लिये देंखें परिशिष्ट

[62] **Kartar Singh Rural Development** 1996 p. 244

भारत जैसे विकासशील देश में जन प्रतिनिधि और लोक सेवक के सम्बन्धो को प्रभावित करने वाले तत्वों मे प्रति–दिन के प्रशासन, प्रभावित करने वाले बाहरी कारण, नीतियो के निर्माण और कार्यक्रमों को लागू करने मे विलम्ब, विकास कार्यो के लिए सरकार पर निर्भर रहने की प्रवृत्ति, जनसत्ता और जनसम्पत्ति के प्रति उपेक्षा की प्रवृत्ति है तथा सरकार के कार्यो को जानने के प्रति उदासीनता है। अत विकास प्रशासन और पंचायती राज के सन्दर्भ मेयह आवश्यक है कि नौकरशाही परिणाम देने वाली, कार्यपथ दिखाने वाली, निष्पादन और उपलब्धि से सुसज्जित तथा परिणाम के क्षितिज पर नेत्र केन्द्रित करने वाली होनी चाहिए। अब न्यूनतम आवश्यकता की अपेक्षा अधिकतम सम्भव सत्ता प्रदान करने की जरूरत है।[63] दूसरो पर अविश्वास की भावना पर आधारित अति केन्द्रीकरण विकास के लिए हानिकारक है। सगठन के अन्दर उसके लक्ष्यों की जानकारी के लिए प्रभावी संचार व्यवस्था का होना जरूरी है। नौकरशाही को विकास कार्यो मे सफलता के लिए जनता के प्रतिनिधियों 'मानवीय तत्व' की उपेक्षा नही करनी चाहिए। प्रशासन मानव द्वारा मानव के लिए है। इसके लिए सेवीवर्गो का विकास कार्यो का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे अपेक्षित परिणाम प्राप्त किया जा सके। इसके लिए "इस प्रौघोगिकी के युग में विकासशील नौकरशाही नें नवीन दृष्टि नीवन उत्साह नवीन दृष्टिकोण और व्यावसायिक दक्षता होनी चाहिए।[64]

प्रजातान्त्रिक मूल्यो और समाजवादी समाज की स्थापना तथा उसे सुदृढ करने के लिए भी नागरिक और प्रशासन के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध होना आवश्यक है। यदि जनता की शिकायतों को बढ़ने दिया गया तथा

---

[63] ऐडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्मस कमीशन रिर्पोट ऑन डेलीगेशन ऑफ फाइनेंशियल ऐंड एडेमिनिस्ट्रेटिव पाउइस GOI New Delhi 1969
[64] बी. के दूबे " ब्यूरोकेमी ऐंड डेवलपमेन्ट पब्लिशड बाई. *आई जे. पी. ए.* नयी दिल्ली 1984 पृ. 75–76

प्रशासन के प्रति असन्तोष बढता गया तो समाज मे तनाव और अशान्ति को बढावा मिलेगा। सामाजिक और आर्थिक असन्तोष बढने से जनता में प्रशासन के प्रति अविश्वास तथा यदा–कदा हिंसात्मक आन्दोलन भी होते है। इससे विकास सम्बन्धी कार्यो अमन चैन तथा शान्ति पर विपरीत प्रभाव पडता है। इसके लिए वस्तुओ और सेवाओ की उपलब्ध कराने मे होने वाली देरी को रोकना असुविधा और परेशानी को कम करना स्वस्थ और निष्पक्ष प्रशासन प्रदान करना प्रशासन में विलम्ब भ्रष्टाचार आदि को बीच सहज एवं यथार्थ पूर्ण सम्बन्ध को सुनिश्चित किया जा सकता है। विकास प्रशासन और पचायती राज सम्बन्धो को बनाये रखने की दृष्टि से सादिक अभी समिति ने सुझाया कि स्थानीय सरकार की प्रकृति एवं अन संस्थाओं के कार्य मे स्वस्थ परम्पराओ के विकास से सेवाओ को जागरूक किया जाय। दूसरे नागरिक सेवको एवं निर्वाचित प्रतिनिधियो को अपने कार्यो के सम्बन्ध में मूल सिद्धान्तों से परिचित होना चाहिए।

निर्वाचित प्रतिनिधयों का मुख्य कार्य नीति निर्धारित करना और क्रियान्वित करने के लिए निर्देश प्रसारित करना है। उसे क्रियान्वित करने का कार्य लोकसेवकों पर छोड़ देना चाहिए जब एक बार निर्णय ले लिया जाय तो उसे क्रियान्वित करने में स्वेच्छा का प्रयोग करने का कोई अधिकार नही होगा। वह निर्णय को स्वामी भक्ति एवं विश्वास के साथ क्रियान्वित करेगा। कानून द्वारा जो शक्ति लोकसेवकों को सौंपी गयी है उसमें केवल कानून के अनुसार ही हस्तक्षेप किया जाना चाहिए।

इन दोनो कार्यकर्ताओं को अपनी स्थिति का ध्यान रखे बिना साथियो के रूप में कार्य करना चाहिए एक दूसरे के दृष्टिकोण के प्रति पारस्परिक विश्वास होना चाहिए। दोनों प्रकार के कार्यकताओं के बीच अच्छे सम्बन्धों की स्थापना के लिए इनको सौंपे गये विभिन्न कार्यो के सम्बन्ध में अधिक अस्पष्टता नहीं होनी चाहिए शक्तियों एवं कार्यो में अस्पष्टताएँ प्राय. गलत–

फहमी को उत्पन्न करती है। ज्योंहि झगडे या मनमुटाव की सूचना मिले त्योहि उनको प्रभावशील रूप मे मिटाने का प्रयास करना चाहिए। यदि ग्राम स्तर पर ग्रामसेवक एव सरपच के बीच स्थित कटु सम्बन्धो के बारे मे कोई सूचना मिले तो इसे मिटाने के लिए प्रधान और विकास अधिकारी को प्रयत्न करना चाहिए। इसी प्रकार यदि प्रधान और विकास अधिकारी में झगडा हो जाय तो मुख्य अधिकारी और प्रमुख को इसे दूर करने का प्रयास करना चाहिए। अनौपचारिक बैठके एवं सामाजिक मेलजोल भी अच्छे सम्बन्धो की स्थापना करेगा। इसके लिए व्यक्तियो की शक्तियॉ कम कर देनी चाहिए, अधिकतर शक्तियॉ मूल सस्था मे होनी चाहिए।

पारस्परिक ज्ञान एव सम्मान अच्छे सम्बन्धों का विकास करने के लिए बहुत जरूरी है। पचायती राज संस्थाओं मे गैर अधिकारियो एव अधिकारियों को अनुपूरक कार्य समझा जाना चाहिए। इस सम्बन्ध मे स्वर्गीय नेहरू ने कहा था कि अधिकारियो को सेवा के प्रशिक्षण और अनुशासन का अनुभव होना चाहिए। गैर अधिकारियो उस लोकप्रिय भावना एवं उत्साह का प्रतिनिधित्व करना चाहिए जो कि एक आन्दोलन को जीवन प्रदान करती है। दोनो को एक कियाशील तरीके से सोचना और कार्य करना है तथा पहल का विकास करना है अधिकारियों को लोकप्रिय नेता का गुण विकसित करना चाहिए और जनता के प्रतिनिधियों को अधिकारियों जैसा अनुशासन एवं प्रशिक्षण विकसित करना चाहिए। ताकि वे दोनों एक दूसरे के नजदीक आ सके और एक सामान्य लक्ष्य के लिए अनुशासित सेवा के आदर्श से निर्देशित हो सके।

निर्वाचित प्रतिनिधियों को यह समझ लेना चाहिए कि अधिकारियों को परामर्श देने का अधिकार है। इसके साथ ही अधिकारियों को भी यह मान लेना चाहिए कि निर्वाचित प्रतिनिधियों को उनका दिया हुआ परामर्श अस्वीकृत क़रने का अधिकार है।

पचायत समिति और जिला परिषद के स्टाफ पर प्रशासकीय नियत्रण रखकर विकास अधिकारी एव मुख्य अधिकारी पर निश्चित प्रभावशील नियत्रण रखा जा सकेगा। प्रशासकीय नियन्त्रण की श्रृखला मे एकता रहनी चाहिए अर्थात प्रधान को विकास अधिकारियो पर नियन्त्रण रखना चाहिए और विकास अधिकारी को स्टाफ के अन्य कर्मचारियों पर नियन्त्रण रखना चाहिए इस प्रकार का नियत्रण पचायत के तीनो स्तरो पर स्थापित किया जाना चाहिए।

इन सभी सुझावो की सफलता अवसर और परिस्थितियों पर निर्भर करती है। वैसे मानवीय सम्बन्धो की समस्याओ को बाहरी प्रयासों एव आतरिक उपायों से नही सुलझाया जा सकता। इसके लिए तो एक मूल सुझाव तो यही है कि लोक सेवक और निर्वाचित सदस्य दोनों अपने कार्यो के सम्बन्ध मे जानकारी रखें। लोक सेवको मे विश्वास रखने के बाद ही निर्वाचित प्रतिनिधि उनसे वांछित सहायता प्राप्त कर सकते। लास्की ने एक बार कहा था कि कार्य कुशल एव अकार्यकुशल प्रशासन के बीच अन्तर केवल इसी आधार पर रहता है कि निर्वाचित व्यक्ति अधिकारियों का रचनात्मक प्रयोग किस प्रकार करते है।[65]

[65] एच. एल. लास्की ए ग्रामर आफ पॉलिटिक्स, 1937 P. 425

अध्याय–4

73वां संविधान संशोधनः पंचायती राज की परिवर्तित स्थिति

अध्याय–4

73वां संविधान संशोधनः पंचायती राज की परिवर्तित स्थिति

लोकतत्र का वास्तविक सार यह है कि निरीह से निरीह व्यक्ति के सत्ता में भागीदारी प्राप्त हो। जनता ही शासकीय स्तर का स्रोत है और वही इस से लाभांवित होती है। गणतंत्र का मूल आधार यह है कि छोटे नागरिकों को प्रशासन को प्रभावित करने का अधिकार प्राप्त हो ताकि छोटे वर्गों के उपेक्षित समूह स्वशासन के निर्माता के रूप मे अपनी भूमिका का निर्वाह कर सके। विलियम ए० रॉब्सन के अनुसार सामान्यतया स्थानीय शासन मे एक ऐसे प्रभुत्वहीन समुदाय की धारणा निहित होती है जिसके पास अपने मामलों का नियमन करने का विधिक अधिकार तथा आवश्यक संगठन हुआ करता है। इसके लिये एक ऐसी सत्ता का होना आवश्यक है जो वाह्य नियंत्रण से मुक्त रहकर काम कर सके। और यह भी जरूरी है कि स्थानीय समुदाय का अपने मामलों कें प्रशासन में साझा हो।[1] स्थानीय शासन मे ये तत्व किस सीमा तक विद्यमान होते हैं इस विषय में न्युनाधिक अंतर हो सकते हैं।

भारत को जनता के सपनों का भारत बनाने के लिये पंचायती राज व्यवस्था शरीर में प्राण तत्व की तरह है। इन ग्रामीण सस्थाओं की भूमिका का महत्व सिर्फ एक तथ्य से समझा जा सकता है कि जिन विवादों का निपटारा पीपल या बरगद के पेड के नीचे बैठकर भारतीय गांव के पंच

[1] सुरौलिया विनोब *पंचायती राज :–जनता की सहभागिता* प्रतियोगिता दर्पण, मई 1995 पृ० .54

परमेश्वर कर डालते थे उन्ही विवादों के बारे में भारत के लोगों को प्रिवीकौंसिल तक की कठिन यात्रायें करनी पडी। पश्चिमी देशों में प्रो0 लास्की, कोल, हक्सले आदि ने भी विकेंद्रीकरण का समर्थन किया है, बहुलवाद इसका स्पष्ट प्रमाण है। ब्रिटिश शासन के दौरान संयुक्त प्रांत गॉव पचायत अधिनियम 1920 तथा संयुक्त प्रांत पचायत राज अधिनियम 1947 को मूल भावना में राष्ट्रपिता महात्मा गांधी जी की 75 वर्ष पुरानी ग्राम स्वराज की रूपरेखा की अवधारणा अवलंबित है,–

> "वह एक प्रजातंत्र होगा, जो अपनी जरूरतों के लिये अपने पडोसी पर तो निर्भर नही करेगा और फिर भी बहुतेरी जरूरतों के लिये जिनमे दूसरो का सहयोग आवश्यक होगा, वह परस्पर सहयोग से काम लेगा। इस तरह हर गॉव का पहला काम यह होगा कि वह अपनी जरूरत का तमाम अनाज और कपडे के लिये कपास खुद पैदा करले। उसके पास इतनी जमीन होनी चाहिए कि जिसमे पशु चर सकें और गॉव के बडे बच्चो के मन बहलाव साधनों और खेल कूद के मैदान वगैरह का बन्दोबस्त हो सके। इसके बाद भी जमीन बची तो वह ऐसी फसल बोएगा जिसे बेचकर वह आर्थिक लाभ उठा सके, यों वह गांजा, तम्बाकू, अफीम वगैरह की खेती से वह बचेगा। हर एक गांव की अपनी नाटकशाला, पाठशाला और सभा भवन रहेगा। पानी के लये उसका अपना इंतेजाम होगा वाटर वर्क्स होगे जिस से गांव के सभी लोगों को शुद्ध पानी मिला करेगा। कुओं और तालाबों पर पूरा नियंत्रण रख कर यह काम किया जा सकता है।"[2]

उनके विश्वस्त सहायक भारत के प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू भी ऐसा समझते थे कि भारत तभी प्रगति करेगा जब गांवों में रहने वाले लोग राजनीतिक हानि से सजग हो जाए क्यों कि भारत की असली तरक्की गावों की खुशहाली से जुड़ी हुई है।

नये पंचायती राज की स्थापना हेतु संवैधानिक पहल

[2] भूषण लाल परगनिहा, *गांधी जी का ग्राम स्वराज –कल और आज,* कुरू क्षेत्र , जनवरी 2001 पार्श्वोदधृत पृ0 10–11

पचायती राज सस्थाओं और उनके चुनाव के निमित्त संवैधानिक प्रावधान करने सम्बन्धी डा0 सिंघवी समिति के सुझाव तथा भारत के पूर्व प्रधानमत्री राजीव गाधी के ईमानदार कोशिश का नतीजा देश के लिये सौभाग्यशाली सिद्ध हुआ। जडता की सरहद में कैद हो चुकी ग्राम पचायत सम्पूर्ण राष्ट्र मे एक नई हलचल लेने लगी। सरकार के प्रधानमत्री श्री पी.वी. नरसिम्हा राव ने सत्तारूढ होते ही नयी पंचायती राज व्यवस्था लागू करने हेतु 16 सितम्बर 1991 को सविधान संशोधन विधेयक लोक सभा में पेश किया। लोक सभा ने 20 दिसम्बर 1991 को पारित अपने प्रस्ताव के अनुसार विधेयक को संसद के दोनो सदनों की 30 सदस्यीय समिति को विचारार्थ सौंप दिया। संयुक्त समिति ने 14 जुलाई 1992 को अपनी रिपोर्ट लोक सभा मे प्रस्तुत की। तत्पश्चात आवश्यक सशोधन करने के पश्चात प्रस्तुत विधेयक लोक सभा द्वारा 22 दिसम्बर 1992 तथा राज्य सभा द्वारा 23 दिसम्बर 1992 को लगभग सर्वसम्मति से पारित करदिया गया समयाभाव के बावजूद भी 17 राज्यों की विधान सभाओं ने इस पारित विधेयक की पुष्टि कर दी। 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के बाद यह विधेयक तिहत्तरवां संशोधन अधिनियम, 1993 के रूप मे परिवर्तित होगया जो एक अधिसूचना द्वारा 24 अप्रैल 1993 से सम्पूर्ण देश में लागू हो गया है। इन विचारो की परिणति सविधान मे भाग–9 पचायतो के विषय मे है। इस में अनुच्छेद 243 और अनुच्छेद 243 क से 243ण तक के अनुच्छेद हैं। एक नयी अनुसूची ग्यारहवीं अनुसूची व 243 छ अनुच्छेद जोडी गयी है।[3]

इन सशोधन अधिनियम के अनुसार अनुपालक विधान इन संशोधनों के लागू होने के एक वर्ष के भीतर बन जाने चाहिए अर्थात 24–4–1994 तक सभी राज्यो ने उक्त तारीख के पूर्व इस संविधान संशोधन अधिनियम के उपबंधों को अमली जामा पहनाने के लिये अपने–अपने पंचायती राज कानूनों में आमूल चूल परिवर्तन कर लिया है। ये संशोधन मेघालय, मिजोरम और

---

[3] बसु डी.डी. भारत का संविधान एक परिचय (पांचवां सस्करण) नयी दिल्ली 1995 पृ0 265

नागालैण्ड राज्यों मे और दिल्ली राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में लागू नही होते है।[4] जिस तिहत्तरवे संविधान संशोधन अधिनियम के माध्यम से स्वस्थ विकेद्रित लोकतंत्र एव पचायती प्रणाली को स्थापित किये जाने की आशा की गयी थी उस सविधान सशोधन की निम्नलिखित प्रमुख विशेषताए हैं.—

1— संवैधानिक हैसियत

1949 संविधान के चौथे भाग में अनुच्छेद 40 के अधीन राज्य के नीति निर्देशक सिद्धातो के रूप मे इसका उल्लेख मात्र किया गया था।: राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांत बाध्यकारी नही होने के कारण इन स्थानीय निकायो का निर्वाचन भी उपेक्षित रहा।

इन विचारो की परिणति संविधान के 73वां संशोधन अधिनियम 1992 के रूप में हुई। इस संविधान संशोधन के जरिये संविधान के भाग—8 के बाद नये भाग—9 को जोडकर पंचायतों को संवैधानिक हैसियत प्रदान किया गया। इस नयी प्रणाली मे कुछ नई बाते समाविष्ट हैं। उदाहरण के लिये जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन वैसे ही जैसे संघ राज्य के स्तर पर होता है। महिलाओं के लिये स्थानो का आरक्षण, निर्वाचनों के सचालन के लिये निर्वाचन आयोग,ये सस्थाये वित्त की दृष्टि से आत्मनिर्भर रहें यह सुनिशचित करने के लिये वित्त आयोग। संविधान में जोडे गये नये अनुच्छेद 293 छ के अनुसार राज्य का विधानमण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियां और अधिकार प्रदान कर सकेगा जो उन्हे वह स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक समझें।

2—ग्राम सभा ग्राम सभा कों पंचायती राज प्रणाली का आधार माना गया है। प्रत्येक गांव में एक ग्रामसभा होगी। जो राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्दिष्ट अधिकारों तथा कर्तब्यों का पालन गांव स्तर पर करेगी। ग्राम सभा, पंचायत क्षेत्र मे मतदाता के रूप में पंजीकृत सभी व्यस्क सदस्यों की संस्था होगी।[5]

सन 1994 के संशोधन के नियमानुसार 250 या उससे अधिक जनसख्या वाले प्रत्येक गाव के लिये एक अलग गांव सभा की स्थापना की जासकती थी । किंतु 250 से कम जनसख्या वाले गावों के मामलों मे दो या दो से अधिक गाव को मिला कर एक गाव सभा का गठन किया जाता था और ऐसे गाव सभा को अधिक जनसख्या ाले गाव के नाम से जाना जाता था।

सन 1994 के सशोधन के पश्चात राज्य सरकार किसी ग्राम के लिये या ग्रामो के समूह के लिये एक ग्राम सभा स्थापित करेगी। जहां कई ग्रामों को एक समूह में मिलाकर किसी ग्राम सभा की स्थापना की जायेगी वहा ऐसे ग्राम सभा का नाम सबसे अधिक जनसख्या वाले ग्राम के नाम पर रखा जायेगा। राज्य सरकार ग्राम या ग्रामों के समूह जिसकी संख्या 'एक हजार हो ' में समाविष्ट किसी क्षेत्र को पचायत क्षेत्र घोषित कर सकती है। इस प्रकार घोषित पंचायत क्षेत्र का नाम समूह मे शामिल अधिक जनसख्या वाले ग्राम के नाम पर रखा जायेगा। उत्तरप्रदेश पंचायत विधि सशोधन अधिनियम– 1994 के अनुसार वर्तमान में ग्राम सभाओ का पुनर्गठन कर मैदानी जिले मे 52,125 तथा उत्तराखण्ड में 6,495– इस प्रकार कुल 58,620 ग्राम पंचायतों की स्थापना हुई है।[6]

<u>3–त्रिस्तरीय पंचायत प्रणाली–</u> नयी पंचायत प्रणाली के अन्तर्गत राज्यों मे 'गॉव, मध्य, और जिला स्तरों पर ठोस सक्षम और जिम्मेदार पंचायतों की तीन स्तरीय प्रणाली कायम किये जाने की व्यवस्था की गयी है।

ग्राम स्तर पर – ग्राम पचायत (जो पहले गांव पंचायत थी)

ब्लाक स्तर पर – क्षेत्र पंचायत (जो पहले क्षेत्र समिति था)

जिला स्तर पर – ज़िला पंचायत (जो पहले जिला परिषद था)

---

[6] पंचायती राज पृ0 2 उद्धृत ऐकेडेतिक सेंटर फॉर ऐडमिनिस्ट्रेटिव सर्विसेज

किंतु 20 लाख से कम जनसंख्या वाले छोटे राज्यो को मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का गठन करने की छूट दी गयी है। नागालैण्ड, मिज़ोरम, मेघालय राज्यो तथा मणिपुर के पर्वतीय क्षेत्रो मे इस अधिनियम के प्रावधान लागू नहीं होते क्योकि उनकी अपनी परम्परागत पचायत प्रणाली है।इसी प्रकार जिला स्तर पर पचायतो से सम्बधित इस नियम के प्रावधान पश्चिम बंगाल मे दार्जिलिग जिले के पर्वतीय क्षेत्रो पर लागू नही होते क्योकि वहां दार्जिलिग गोरखा परिषद का गठन किया गया है। धारा 243 के अधीन राष्ट्रपति द्वारा केंद्रशासित प्रदेशो के लिये विशेष व्यवस्था के तहत भी सदस्य बन सकेगे। इन अपवादो को छोडकर इस अधिनियम के माध्यम से सम्पूर्ण देश में पंचायती राज के ढाचे मे ऐकरूपता स्थापित किये जाने की व्यवस्था की गयी है। इस समय देश में 2,32,278 ग्राम पचायते, 5905 पंचायत समितिया तथा 499 जिला परिषदें हैं।[7]

4— प्रत्यक्ष निर्वाचन— पुरानी व्यवस्था के अन्तर्गत भी तीन स्तरों वाली पचायत प्रणाली लागू थी किंतु दोनो क्षेत्रों मे अंतर यह है कि गॉव पंचायत के उप प्रधान को छोडकर गांव पंचायत के सदस्यो तथा प्रधान के पदों को प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरा जाता था।

नयी पंचायत्त प्रणाली मे तीनो स्तरो पर सदस्यो का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होगा। मध्यवर्ती तथा ज़िला स्तरों के अध्यक्षो का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होगा। अब क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत के प्रमुख या अध्यक्ष का निर्वाचन उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से तो किया जायेगा। फलत : अब क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत के प्रमुख या अध्यक्ष का चुनाव केवल वही व्यक्ति लड सकता है जो क्षेत्र पचायत या जिला पंचायत का निर्वाचित सदस्य हो। 1994 के पूर्व प्रमुख या अध्यक्ष के लिये ऐसी कोई बाध्यता नहीं थी।

---

[7] योजना अप्रैल 1998 पृ.5

किंतु गॉव स्तर के अध्यक्ष प्रधान का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से हो या अप्रत्यक्ष रूप से। उसका निर्णय राज्य सरकारों पर छोड दिया गया है।[8] उत्तर प्रदेश मे पचायतों के प्रधानो का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से किये जाने की व्यवस्था राज्य सरकार ने की है। इसके अतिरिक्त ग्राम पंचायतो के प्रधान मध्यवर्ती सस्थाओ के सदस्य बन सकेगे। इसी प्रकार मध्यवर्ती स्तर के सदस्य जिला संस्थाओ के भी सदस्य बन सकेंगे । सांसद विधायक भी मध्यवर्ती व जिला पचायतो के सदस्य हो सकते हैं।

5– पंचायत का कार्यकाल

प्रत्येक स्तर पर पचायतो का कार्यकाल पाच वर्ष का होगा। नयी पंचायतो के लिये चुनाव,वर्तमान पचायतों के कार्यकाल पूरा होनेसे पहले ही सम्पन्न कर लिये जायेगे। बीच मे पंचायतों को भंग किये जाने की स्थिति मे, चुनाव अनिवार्यत: छ माह के भीतर ही करवाने होंगे। पुनर्गठित पंचायत पाच वर्षो की शेष अवधि तक कायम रहेगी।

यद्यपि इस संशोधन के पूर्व भी पचायत का कार्यकाल 5 वर्ष ही था। कितु इस अवधि को राज्य सरकार अधिसूचना जारी करके 12 वर्ष तक बढा सकती थी । आज ग्राम पंचायत के लिये निश्चित अवधि को किसी भी दशा मे बढ़ाया नहीं जासकेगा ।

6– स्थानों एवं पदों का आरक्षण

पूर्व पंचायतों मे सदस्यो के स्थान एंव प्रधानों के पद न तो अनुसूचित जनजातियॉ, न पिछ्डे वर्ग और न ही महिलाओं के लिये आरक्षित थे। मात्र ग्राम पंचायत सदस्य के स्थान अनुसूचित जाति के लिये आरक्षित थे। जब कि ग्राम प्रधानो के पद अनुसूचित जाति के लिये भी आरक्षित नहीं थे।

नयी पंचायती राज व्यवस्था के अधीन सभी पंचायतों में पंचायत के तीन स्तर पर अनुसूचित जातियों एंव जनजातियों के लिये उनकी जनसंख्या के अनुपात मे सीटे आरक्षित रहेंगी। इसी प्रकार पंचायत में प्रत्येक स्तर पर

---

[8] 73वें संविधान संशोधन अधिनियम उद्धृत ग्राम पंचायतों से सम्बन्धित संवैधानिक उपबन्ध पृ0 71

अध्यक्षो के पदों की कुल सख्या के कम से कम एक तिहाई पद महिलाओं के लिये आरक्षित होंगे।

इसके अतिरिक्त राज्य विधान मण्डलो द्वारा पचायत में किसी स्तर पर या अध्यक्षो के पदो के लिये किसी भी स्तर पर पिछडी जातियो नागरिको के लिये पदो का आरक्षण किय' जासकता है। 73वे सविधान संशोधन के अनुसार पचायतो मे सभी वर्गों की सहभागिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से 12,458 प्रधानो के पद अनुसूचित जातियां/अनुसूचित जनजातियो के लिये 15,827 पिछडे वर्ग के व्यक्तियों के लिये तथा विकास कार्यों में महिलाओ की सहभागिता हेतु 19,345 पद सभी वर्गों की महिलाओ के लिये आरक्षित है।[9]

7—अनर्हता

अगर कोई व्यक्ति राज्य विधान मण्डल के चुनाव के किसी कानून या राज्य के किसी अन्य कानून के अंतर्गत अयोग्य ठहरा दिया गया हो तो वह पचायत का सदस्य नहीं बन सकेगा। पंचायत के सदस्यों के लिये आयु सीमा घटा कर 21 वर्ष कर देने से सत्ता के निचले स्तर पर युवा पीढी को भी लोकतंत्र के विकास में योगदान करने का अधिकार मिला है।

8— निर्वाचन आयोग—

राज्य में पंचायत चुनाव प्रकिया की निगरानी, मार्गदर्शन, नियंत्रण और मतदाता सूची तैयार करने के लिये स्वतंत्र निर्वाचन आयोग की स्थापना की जायेगी जिसका गठन प्रत्येक राज्य में किया जायेगा। 1995 का पंचायती राज का चुनाव राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा सम्पन्न कराया गया इसके पहले राज्य में पंचायतो का निर्वाचन मुख्य निर्वाचन अधिकारी—निर्वाचक निदेशक के देख रेख तथा नियंत्रण के अधीन किया जाता रहा है।

---

[9] 73वां सविधान संशोधन उद्धृत एकेडमिक सेंटर फार ऐडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस नयी दिल्ली पृ0 2

9– आय स्रोत–

विकास योजनाएं लागू करने के लिये पचायतों को पर्याप्त धन उप्लब्ध कराया जाएगा। राज्य सरकार का अनुदान इसका मुख्य वित्तीय स्रोत होगा।[10] राज्य सरकार करो से होने वाली अपनी आय का कुछ हिस्सा पचायतो को दिये जाने का प्रबध करेगी कुछ मामले मे पचायतो को भी कर लगाने उसे वसूलने तथा जमा राजस्व को अपने पास रखने और उपयोग करने की अनुमति दी जायेगी। इस प्रकार अब पचायती राज संस्थाओ को पहले की अपेक्षा अधिक धन मिलेगा। इस से ग्रामीण विकास कार्यकर्मो मे जनता की भागीदारी बढेगी।

10– वित्त आयोग–

73वें सशोधन के पूर्व की पंचायतो की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने तथा उन्हें वित्तीय मदद देने के सम्बध में कोई व्यवस्था नही थी उस समय पचायत अधिनियम मे पचायतो के आय के स्रोत निर्धारित होने के बावजूद भी पचायत कतिपय स्रोतों का स्थानीय परिस्थितियो के कारण दोहन नहीं कर पाती थी और कतिपय स्रोतो का दोहन करनेपर जो आगम होता था, वह अत्यंत कम धनराशि हुआ करती थी फलत· पंचायत का कोष खाली ही रहता था अपने दायित्वों का निर्वहन हेतु उन्हे राज्य सरकार की सहायता अनुदान पर आश्रित रहना पड़ता था परिणामस्वरूप आर्थिक साधनो के अभाव में जनता की इच्छा के अनुसार पंचायतें अपने कार्यों का सम्पादन व दायित्वों का निर्वहन नहीं कर पाती थीं।

24 अप्रैल 1993 से अर्थात 73वें सविधान संशोधन के लागू होने की तिथि से एक वर्ष के भीतर और उसके बाद हर पांचवें वर्ष की समाप्ति के बाद प्रत्येक राज्य में एक वित्त आयोग गठित किया जायेगा, जो राज्यों और प्रत्येक स्तर के पंचायतों के बीच वित्तीय संसाधनों के वितरण तथा हस्तान्तरण के नियंत्रण सिद्धांतो और पंचायतों की वित्तीय स्थिति सुधारने

---

[10] उद्धृत. तिहत्तरवें सविधान का अनुच्छेद 243 ज

के उपायों पर विचार करेगी ताकि राज्य के भीतर पचायतों के संसाधनो की कमी को पूरा किया जासके।

11— वैधानिक दायित्व—

नयी पचायती व्यवस्था के पूर्व भी अनेक कार्यों का सम्पादन पचायतो द्वारा किया जाता था। इन कार्यों के सम्बन्ध मे पचायर्त। राज अधिनियम भी उपलब्ध थे, किंतु इन कार्यों को सम्पादित करने के लिये पचायते बाध्य नहीं थी। किन्तु सविधान मे 29 मदो वाली एक नयी अनुसूची ग्यारहवी अनुसूची जोडी गयी है।[11] जिसके द्वारा स्थानीय महत्व के कार्यों की योजना बनाने और क्रियान्वयन मे पचायतीराज को प्रभावी भूमिका प्रदान की गयी है। वास्तव में इस संविधान संशोधन अधिनियम को लागू करके सविधान के अनुच्छेद 40 की मूल भावना को कार्य रूपमें परिवर्तित कर दिया है। इस सबंध में न्यायमूर्ति कृष्णा अय्यर का निम्नांकित विचार अत्यन्त महत्वपूर्ण है.—

> " स्थानीय निकायों का चुनाव व स्वायत्त शासन की इकाईयो की शक्ति प्रवर्तन के कार्य राज्य के नीति निर्देशक तत्वो को कार्यान्वित करने के कार्य हैं और इस भाव बोध के अन्तर्गत किये गये कार्य राष्ट्रपिता के प्रति श्रद्धांजलि अर्पण के कार्य हैं क्योंकि उन्होने शक्ति विकेंद्रीकरण के माध्यम से सहभार्गी लोकतंत्र की स्थापना की इच्छा व्यक्त की थी। हमारे सविधान मे यह व्यवस्था की गयी है कि सरकार अत्यन्त सूक्ष्मदर्शिता और ऊर्जास्थिता के साथ राष्ट्र के शासन में इन मूलभूत तत्वों को लागू करे।
>
> छोटी से छोटी प्रशासकीय इकाइयों के चुनाव के बाद भी लापरवाही के कारण अनुच्छेद 40 के मंशा के अनुसार शक्तियों का विकेंद्रण व हस्तांतरण नहीं किया जाता तो यह गणतंत्र की आत्मा जनता की शक्ति को विध्वंस करता है। स्थानीय निकायों का लम्बी अवधि तक चुनाव सम्पन्न न कराना, स्वायत्तशासी इकाईयों के सम्बंध में घोर लापरवाही के द्वारा विज्ञप्ति तक जारी न

---

[11] देखें परिशिष्ट, 73 वॉ संविधान संशोधन की ग्याहरवीं अनुसूची

> किया जाना आदि ऐसे कार्य हैं जिनको दृष्टि मे रख कर यह कहना आवश्यक सा लग रहा है कि आदर्शवादी राज घाट व शक्ति–आकांक्षी राज्य की राजधानियो मे अभी भी अकमणीय दूरी बनी हुई है। हम भारत के लोग शब्द मात्र एक सवैधानिक मत्र नही है, अपितु इसका तात्पर्य पचायत स्तर से प्रारम्भ होकर उपर तक के "भारत की शक्ति धारकों" से है।"[12]

पंचायत विधि संशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा उत्तर प्रदेश में पंचायतों का पुनर्गठन–

प्रो0 रजनी कोठारी के अनुसार, " राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शिता पूर्ण कार्य था पंचायती राज की स्थापना । इसमें भारतीय राज व्यवस्था का विकेद्रीकरण हो रहा है और देश मे एक सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उसकी एकता बढ रही है।"[13] वैसे भी स्थानीय शासन अनन्य रूप से राज्य का विषय है। यह सातवी अनुसूची की प्रविष्ट 5 के अधीन है।[14] उत्तर प्रदेश ने भी इस संवैधानिक दायित्व का निर्वहन 22 अप्रैल 1994 को उ.प्र. पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 को पारित एंव लागू करके, किया। क्योंकि 73वां सविधान सशोधन अधिनियम, 1992 देश मे पंचायतो के सम्बन्ध मे नयी व्यवस्था लागू करने के लिये अधिनियमित किया गया था। तदानुसार राज्यों मे तीन स्तरों पर अर्थात ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतो, और जिला पंचायतो के स्तर पर, पंचायतें स्थापित करने के लिये पंचाायत राज अधिनियम 1947 और उत्तर प्रदेश क्षेत्र पचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 का उत्तर प्रदेश पंचायत विधि "संशोधन" अधिनियम 1994 द्वारा संशोधन करके

---

[12] तिवारी, एम. पी. उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत चुनावः कानून एवं प्रकिया 1994 अम्बेदकर लॉ पब्लिकेशन्स 1994, पृ. 5–6

[13] रजनी कोठारी, पालिटिक्स इन इण्डिया पृ 132

[14] डी डी बसु पार्श्वोदघृत पृ0 266

क्त सविधान संशोधन अधिनियम की मंशा और अपेक्षानुसार प्रदेश मे नयी पंचायती व्यवस्था कायम की गयी है।[15]

ग्राम सभा : 1959 मे स्थानीय स्वशासन की केद्रीय परिषद ने ग्राम सभा जैसी जनमूलक संस्था की भूमिका के महत्व को समझा था।
" कई विधान ऐसे हैं जिनमे ग्राम सभा को पचायत के निर्वाचक मण्डल के रूप मे एक विधिक "कानूनी" सस्था स्वीकार किया है। कितु अन्य विधान ऐसे हैं जिनमे ग्राम सभा नही है और उनकी निर्वाचन प्रणाली में उन्ही पुरूषो और स्त्रियो को निर्वाचक माना गया है, जिनके नाम राज्य के विधानमण्डल की मतदाता सूची मे विद्यमान हैं। उनमे निर्वाचक मण्डल को एक निकाय नही माना गया है। इस प्रकार की व्यवस्था मे एक निकाय के रूप मे निर्वाचक मण्डल तथा निर्वाचित निकाय के बीच कोई सम्पर्क नही होता।

जहा विधान ग्राम सभा को एक सत्ता के रूप मे मान्यता देती है, वहां अन्य के साथ साथ इस बात का भी प्रावधान है कि ग्राम सभा की प्रति वर्ष दो बैठकें हो और उन बैठको मे पंचायत प्रगति के सम्बन्ध में प्रतिवेदन तथा बजट प्रस्तुत करेगी। इसका लाभ यह है कि पंचायत के कार्यकलाप को सामाजिक अनुमोदन प्राप्त होजाता है। और जनता को अधिक सकिय रूपमें साझीदार बनने का अवसर मिलजाता है। इसलिये विचार यह है कि सभी राज्यों के विधानों में इस बात का प्रावधान हो कि ग्राम सभा को एक निकाय के रूपमे मान्यता दी जाये। उसकी कम से कम दो बैठकों की व्यवस्था की जाये–एक बजट के लिये और दूसरी कार्य की प्रगति की पुनरीक्षण के लिये।[16] ग्राम सभा को पंचायती राज व्यवस्था का आधार बनानें के पूर्वोवत तर्कों ने प्रसिद्ध गांधीवादी दिवाकर समिति का गठन किया । समिति ने लिखा था कि : " यह आवश्यक है कि ग्राम सभा को महत्व दिया जाये और

[15] उमेश चन्द्र पंचायत विधि संशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा उत्तर प्रदेश में पंचायतों का पुर्नगठन पृ.1 से उद्घृत
[16] रिपोर्ट ऑफ द स्टडी आन द पोजीशन आफ ग्राम सभा इन पंचायती राज मूवमेंट, न्यू देहली, मिनिस्ट्री आफ कम्युनिटि डेवलपमेंट एण्ड को-आपरेशन, 1961, पृ. 11-12

धीरे धीरे उसको शक्ति प्रदान की जाये।[17] किंतु उसकी संस्तुति थी कि " हमारा विचार है कि ग्राम सभा को ग्राम समुदाय मे प्रभावकारी स्थिति प्रदान करने का उपाय यह है कि पंचायत की सस्था को, जो ग्राम सभा की कार्यपालिका है और ऐसा प्रशासनिक अग है जिसके द्वारा स्थानीय शासन के उच्च स्तर कार्य करते हैं, शक्तिशाली बनाया जाये।[18]

सही अर्थ में ग्राम सभा जनमूलक संस्था है इस मे जनता के प्रतिनिधि नही स्वयं जनता सम्मिलित होती है। देश मे यही एक ऐसी सस्था है जिसमे प्रत्यक्ष लोकतंत्र का रूप देखने को मिलता है।[19] एक पंचायत क्षेत्र मे आने वाले गांव की निर्वाचन नामावली मे दर्ज सभी लोग " ग्राम–सभा " के नाम से जाने जायेंगें।[20] किसी ग्राम या ग्राम समूह के लिये ग्राम पंचायत क्षेत्र मे राज्य सरकार ग्राम सभा बना सकती है। ग्राम सभा मे पचायत क्षेत्र की वोटर लिस्ट में दर्ज सभी लोग वोटर होते हैं। जहां एक से अधिक ग्राम इस मे शामिल हैं वहां सबसे अधिक आबादी वाले ग्राम के नाम पर ग्राम सभा का नाम रखा जायेगा/ग्राम सभा की वर्ष में दो बार बैठक आवश्यक है एक खरीफ की फसल करने के तुरन्त बाद तथा दूसरी रबी की फसल कटने क तुरन्त बाद।[21] इस बैठक की सूचना के सम्बन्ध में कम से कम 15 दिन पहले सदस्यों को लिखित नोटिस दे दी जाये। सूचना ग्राम सभा के खास खास स्थानों पर चिपका दी जायेगी और उसमें बैठक की तारीख समय तथा स्थान भी बताया जायेगा । ग्राम सभा मे डुग्गी पिटवाकर भी सूचना दी जायेगी। प्रधान की अनुपस्थिति में उप प्रधान ग्राम सभा की बैठक बुलायेगा। प्रधान किसी भी समय असामान्य बैठक बुला सकता है। जिला पंचायत राज अधिकारी या क्षेत्र पंचायत द्वारा लिखित रूप से मांग करने पर या ग्राम सभा के सदस्यो की कम से कम 1/5 की मांग पर प्रधान 30 दिन

---

[17] रिपोर्ट आफ द स्टडी आन द पोजीशन आफ ग्राम सभा इन पंचायती राज मूवमेंट, न्यू देहली मिनिस्टरी आफ कम्युनिटि डेवलपमेंट एण्ड को आपरेशन, 1963 पृ. 19
[18] वही पृ 20
[19] माहेश्वरी एस आर लोकल गोवरर्नमेन्ट इन इण्डिया 1997–98 पृ 69–70
[20] डी डी. बसु भारत का संविधान–एक परिचय प्रोण्टिस हाल नई दिल्ली 1995 पृ 267
[21] राम सूरत सिंह उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एर्ं ि।जमावली 1994 पृ. 9

के भीतर बैठक बुलायेगा। यदि प्रधान बैठक न बुलाये तो जिला पचायत राज अधिकारी ग्राम सभा की बैठक बुला सकता है। यह बैठक उस तारीख के 60 दिन के भीतर होगी जिस तारीख को प्रधान से बैठक बुलाने की मांग की गयी है। कुल सदस्यों की संख्या के 5वें भाग की उपस्थिति बैठक के लिये जरूरी है। यदि कोरम की कमी के कारण बैठक न हो सके तो दुबारा बैठक के लिये 5वे भाग की उपस्थिति आवश्यक नहीं है। प्रधान की अनुपस्थिति मे उपप्रधान बैठक की अध्यक्षता करेगा दोनों की अनुपस्थिति मे ग्राम पंचायत के किसी सदस्य को मनोंनीत किया जासकता है। कार्यवाही का सार एक रजिस्टरमे हिदी मे लिखा जायेगा तथा इसकी नकल ए डी ओ पंचायत को भेजी जायेगी।

ग्राम सभा अपनी बैठक में नीचे लिखे विषयो पर विचार कर ग्राम पंचायत को सिफारिश और सुझाव दे सकती है

1– ग्राम पचायत के खातो का वार्षिक विवरण, पिछले वित्तीय वर्ष की प्रशासन रिपोर्ट, पिछले आडिट की टिप्पणी तथा उसका परिपालन

2– वर्तमान तथा निवर्तमान विकास कार्यों की रिपोर्ट

3– समाज के सभी वर्गों मे मेलजोल तथा एकता बढाना

4– प्रौढ शिक्षा कार्यक्रम

5– अन्य मामले जो पहले से तय हो "जैसे परिवार कल्याण, पर्यावरण, टीकाकरण आदि", ग्राम पचायत उक्त सिफारिशों और सुझावों पर पूरा विचार करेगी।[22]

ग्राम पंचायत

भारत में सामाजिक नियंत्रण का काम पंचायतों के माध्यम से ही होता रहा है। गांव की परम्परागत पंचायत में पांच पंच होते थे पंचों को इतना सम्मान प्राप्त था कि उन्हें पंच परमेश्वर की संज्ञा से सम्बोधित किया जाता था। इस व्यवस्था के कारण गांव में अमन चैन की स्थिति तब तक कायम

---

[22] सिंह रामसूरत पूर्वोक्त पृ 10

थी जब तक कि बाहर हस्तक्षेप नही बढा था। परम्परागत पंचायतो को दीवानी और फौजदारी के अधिकार देकर पुनःस्थापित करने का प्रयास पहली बार सन 1921 मे किया गया जो असफल रहा। पंचायतो के बिगडते हुए स्वरूप से चिंतित होकर गाधी जी ने वर्ष 1931 मे पंचायतो को केवल सामाजिक नियत्रण के दायरे से बाहर निकाल कर समाज के कल्याण दा दायित्व भी सौंपना आवश्यक समझा।उनका मत था कि—

> " आजादी नीचे से शुरू होनी चाहिए। हर एक गाव मे प्रजातत्र पचायत का राज होगा। उसके पास पूरी सत्ता और ताकत होगी। इस का मतलब है कि हर एक गाव को अपने पाव पर खडा रहना होगा अपनी ज़रूरते खुद ही पूरी कर लेनी होगी ताकि वह अपना कारोबार खुद चला सके। उसे तालीम देकर इस हद तक तैयार करना होगा कि वह सारी दुनिया के खिलाफ अपनी रक्षा करते हुए मर मिटने लायक बन जाय। इस तरह आखिर हमारी बुनियाद व्यक्ति पर होगी"[23]

ग्राम पचायत पंचायती राज के सबसे निम्न स्तर पर आती है। पंचायत, ग्राम सभा की कार्यपालिका समिति के होने के नाते कई नामों से जानी जाती है। इसे पजाब, हरियाणा, मध्यप्रदेश, उडीसा,पश्चिम बंगाल,तथा बिहार मे ग्राम पंचायत कहा जाता है। उत्तर प्रदेश, गुजरात, असम में गांव पंचायत तथा राजस्थान महाराष्ट्र , तमिलनाडु तथा आंध्र प्रदेश में पंचायत के नाम से जाना जाता है। उत्तर प्रदेश पंचायतीराज अधिनियम 1994 द्वारा इसे ग्राम पंचायत की संज्ञा दी गयी है।

ग्राम पंचायत का संगठन

लगभग एक हजार की आबादी पर किसी ग्राम या ग्राम समूह के क्षेत्र को राज्य सरकार पंचायत क्षेत्र घोषित कर सकती है इसके पूर्व लगभग

---

[23] भूषण लाल परगनिहा *गांधी जी का ग्राम स्वराज....कल और आज* "कुरूक्षेत्र" जनवरी 2001 पृ. 12—13

दो हजार की आबादी पर एक पंचायत होती थी। किंतु किसी राजस्व ग्राम को या उसके मजरे को तोडा नहीं जायेगा।[24]

इस पचायत क्षेत्र के नाम पर एक ग्राम पचायत की स्थापना क जायेगी। प्रधान तथा सदस्यो का चुनाव होने पर पचायत का गठन घोषित किया जायेगा।

ग्राम पचायत मे एक प्रधान होगा और एक हजार की आबादी तक 9 ग्राम सदस्य, 2000 की आबादी तक 11 सदस्य तथा 3000 की आबादी तक 13 सदस्य तथा 3000 से अधिक आबादी पर 15 ग्राम पंचायत सदस्य होगे। ये सदस्य ग्राम सभा की आबादी में गठित बोर्डो की संख्या के अनुसार होगे। यद्यपि प्रत्येक पंचायत मे उनकी संख्या गांव की संख्या के अनुपात में 5 से 31 तक होती है।[25]

यह सम्भव है कि इतनी कम जनसंख्या में इस प्रकार के नेता उप्लब्ध न हो सकें। जो उन कामो को, जिनकी पचायत से उपेक्षा की जाती है, प्रभावकारी ढंग से सम्पादित कर सकें।

ग्राम पंचायत का कार्यकाल

ग्राम पंचायत की पहली बैठक के लिये तय तारीख से 5 साल तक ग्राम पंचायत बनी रहेगी। यदि 5 साल से पहले कम से कम 6 माह पहले उसे भंग किया जाता है तो दुबारा चुनाव करवाना होगा। दुबारा चुनी गया पंचायत का कार्यकाल 5 वर्ष में से बचे हुए समय तक के लिये होगा। इस संशोधन के पूर्वाध में आन्ध्रप्रदेश, उडीसा और राजस्थान में तीन, असम, गुजरात, जम्मू कश्मीर, महाराष्ट्र और प0 बंगाल मे 4, केरल, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, मैसूर, हरियाणा, पंजाब तथा उत्तर प्रदेश में पांच वर्ष थी।[26] पहले पांच वर्ष की इस अवधि को राज्य सरकार सरकारी गजट में अधिसूचना जारी करके 12 वर्ष तक बढा सकती थी। यदि राज्य सरकार चाहे तो ग्राम

[24] उपेन्द्र चौहान, उत्तर प्रदेश में ग्राम पंचायत, फरवरी 2001 पृ 1244
[25] उ प्र अधिनियम संख्या 21 सन् 1995 द्वारा प्रतिः स्थापित
[26] माहेश्वरी भारत मे स्थानीय शासन, 1997 पृ 74

पंचायत को उसके कार्यकाल की समाप्ति से पहले ही विघटित कर सकती थी।[27]

ग्राम पंचायत की बैठक–

ग्राम पचायत की माह मे एक बैठक आवश्यक है। साधारण रूप से बैठक वही बुलायी जाये। जहा पचायत का कार्यकाल हो या अन्य कोई सार्वजनिक स्थान हो, किसी व्यक्ति के घर पर कदापि नही। इस बैठक की सूचना 5 दिन पहले सभी सदस्यो को लिखित रूप से दे दी जायेगी इस का प्रकाशन ग्राम पचायतों की अधिकार सीमा मे मुख्य स्थानों पर चस्पा किया जायेगा।

प्रधान की अनुपस्थिति में उप प्रधान किसी भी समय पचायत की बैठक बुला सकता है। यदि पचायत के 1/3 सदस्य किसी भी समय हस्ताक्षर कर लिखित रूप से बैठक बुलाने को कहे तो भी प्रधान को पत्र मिलने के 15 दिन के अन्दर बैठक बुलानी होगी यदि प्रधान बैठक नही बुलाते हैं तो निर्धारित अधिकारी "सहायक विकास अधिकारी पंचायत" बैठक बुला सकता है।

प्रधान व उप प्रधान को शामिल करते हुए पंचायत सदस्यों के 1/3 सदस्यों की उपस्थिति बैठक की गणपूर्ति मानी जायेगी। यदि कोरम के पूरा न होने पर बैठक नहीं होती है तो दोबारा सूचना देकर बैठक बुलाई जासकती है और इस में कोरम की जरूरत नहीं होगी।

प्रधान के मौजूद न होने पर उपप्रधान बैठक की अध्यक्षता करेगा। इन दोनो के मौजूद न रहने पर प्रधान द्वारा लिखित रूप से मनोनीत सदस्य अध्यक्षता करेगा। यदि प्रधान ने कोई सदस्य मनोनीत न किया हो तो ए.डी. ओ."पंचायत" मनोनीत करेगा। यदि प्रधान और ए.डीओ दोनों ही किसी सदस्य को मनोनीत न कर पाते हों तो ग्राम पंचायत की बैठक में उपस्थित

---

[27] तिवारी, पार्श्वोदधृत पृ. उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत पृ. 77

सदस्य बैठक की अध्यक्षता करने के लिये ग्राम पंचायत के किसी सदस्य को चुन सकते हैं।

बैठक मे पिछली बैठक की कार्यवाही पढ़कर सुनाई जायेगी और उसकी पुष्टि के बाद प्रधान उस पर हस्ताक्षर करेगा। पिछले महीने के हिसाब–किताब को बैठक मे रखा जायेगा और उस पर विचार किया जायेगा।

जो सूचना आदेश व निर्देश मिले हो, उन्हे पढकर सुनाया जायेगा। चल रहे विकास कार्यों की जानकारी दी जायेगी पंचायत की समितियो की कारगुजारी पढकर सुनाई जायेगी। तथा उस पर विचार किया जायेगा। सदस्य ऐसे ही सवाल पूछ सकते हैं किंतु वे अनावश्यक विवाद पैदा करने की सम्भावना वाला, किसी जाति या व्यक्ति के लिये अपमान जनक प्रश्न नही पूछेंगे।

कार्यवाही का लेखन हिन्दी में एक रजिस्ट्रर पर किया जायेगा। और कार्यवाही की नकल एडीओ"पंचायत" को 7 दिन के भीतर दी जायेगी। लिये गये फैसले पर तब तक 3 महीने तक दोबारा विचार नही किया जायेगा जब तक कि 2/3 सदस्य लिखित रूप से हस्ताक्षर कर इसके लिये प्रार्थना पत्र न कर दें।[28]

ग्राम पंचायत के चुनाव–

सन 1994 के पूर्व राज्य मे पचायत का निर्वाचन मुख्य निर्वाचन अधिकारी–निदेशक पचायत के देख रेख तथा नियत्रण के अधीन किया जाता रहा है। किंतु सन 1994 के संशोधन के बाद राज्य में पंचायतों के स्वतंत्र एंव निष्पक्ष चुनाव कराने के लिये निर्वाचन आयोग के गठन का उपबन्ध किया गया है।

ग्राम सभा अपने सारे सदस्यों मे से प्रधान का चुनाव करेगी। यदि पंचायत के सामान्य चुनाव में प्रधान का चुनाव नहीं हो पाता है तो सरकार

[28] उपेन्द्र चौहान, उत्तर प्रदेश में ग्राम पंचायत पार्श्वोदघृत पृ. 1244–45

एक प्रशासनिक समिति का गठन कर सकती है जिसके सदस्य वे व्यक्ति होंगे जो ग्राम पंचायत के सदस्य चुने जाने की योग्यता रखते हो।

राज्य सरकार एक प्रशासक भी नियुक्त कर सकती है। प्रशासकीय समिति की सदस्य सख्या सरकार तय करेगी। यह प्रशासक या समिति छ माह ही कार्य करेगा और इस काल मे गठित ग्राम पचायत समझा जायेगा। इसे ग्राम पचायत उसकी समितियों और प्रधान के सभी अधिकार मिले माने जायेगे।

ग्राम पचायत के सदस्यो द्वारा अपने मे से एक उप प्रधान चुना जायेगा। यदि उप प्रधान का चुनाव नही हो पाता है तो नियत अधिकारी किसी सदस्य को उप प्रधान नामित कर सकता है।

अर्हताएं–

1994 के सशोधन के पूर्व ग्राम पंचायतो के सदस्यो की आयु का उल्लेख इस प्रकार था। प्रत्येक व्यक्ति जिसका नाम गांव सभा की निर्वाचक नामावली मे तत्समय सम्मिलित हो, उस गांव सभा का सदस्य होगा। गांव पंचायत के सदस्य गांव सभा के सदस्यो द्वारा अपने मे से ही निर्वाचित किये जायेगें। लेकिन 1994 के संशोधन के बाद ग्राम पंचायतों की आयु 18 से बढा कर 21 वर्ष कर दी गयी है।

अतः प्रत्येक पद हेतु चुनाव लड़नें की आयु 21 वर्ष होनी चाहिए। सरकार के अधीन किसी लाभ के पद पर न हो। किसी भी प्रकार की सेवा से दुराचार के कारण पदच्युत न किया गया हो।

ग्राम पचायत, क्षेत्र पंचायत या जिला पंचायत का कोई बकाया न देना हो, दिवालिया न हो तथा नैतिक अक्षमता के किसी अपराध के लिये दोषी न हो। पंचायत सम्बन्धी किसी अपराध के लिए दोषी न हो। विभिन्न ऐक्ट के अंतर्गत दोषी न हो।[29]

---

[29] देखें परिशिष्ट पंचायतों के सदस्यों के अनर्हता सम्बन्धी अधिनियम

आरक्षण— सन 1994 के सशोधन के पूर्व ग्राम पंचायतों में प्रधानों के पद अनुसूचित जातियो के लिये आरक्षित नही थे। उस समय ग्राम पंचायतों के स्थान मात्र अनुसूचित जातियो के लिये आरक्षित किये गये थे। किंतु आन्ध्रप्रदेश, जम्मू कश्मीर, उडीसा, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल में स्त्रियो के लिये स्थान सुरक्षित नहीं होते थे। इसी प्रकार बिहार, जम्मू कश्मीर, उडीसा और पश्चिम बंगाल मे परिभाषित जातियो तथा परिभाषित जनजातियो को विशिष्ट प्रतिनिधित्व नही दिया गया था। बिहार मे मुखिया से यह आशा की जाती थी कि वह चार सदस्यो को नामित करते समय स्त्रियों, परिगणित जातियों तथा परिगणित जनजातियो के दावो को भी विचार मे रखेगा। अनुसूचित जातियो के लिये ये आरक्षण प्रारम्भ में 26 जनवरी 1960 तक के लिये किया गया था। परन्तु उक्त आरक्षण तब तक लागू रहेगा जब तक कि भारत के सविधान मे अनुसूचित जातियो के लिये स्थानो को आरक्षित किये जाने की व्यवस्था विद्यमान है।[30]

सन 1994 के नयी पंचायती राज व्यवस्था के अधीन यह उपबन्ध किया गया है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियो के लिये आरक्षित स्थानो की संख्या का अनुपात, यथाशक्य वही होगा,जो पचायत क्षेत्र मे अनुसूचित जातियों की या पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियो की संख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या में हो। ऐसे स्थान किसी ग्राम पंचायत के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों मे चकाकम "रोटेशन" के अनुसार आवंटित किये जायेंगें।

ग्राम पंचायतों मे प्रधानों के पदों को अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिये आरक्षित किये जाने की व्यवस्था पहली बार की गयी है।पिछड़े वर्गों के लिये आरक्षण ग्राम पंचायतों में कुल स्थानों की संख्या के 27 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा।

---

[30] तिवारी. एम. पी. उत्तर प्रदेश पंचायती राज 1994 पृ 78

पूर्व व्यवस्था मे सन् 1978 के पहले ग्राम पंचायत में महिलाओ के लिये न तो सदस्यों के स्थान और न ही प्रधानो के पद आरक्षित थे। प्रत्येक उन ग्राम पचायतो मे एक महिला सदस्य को सहयोजित किये जाने का उपबध कर दिया गया था। जिन ग्राम पचायतो मे सदस्य के रूप मे कोई महिला निवार्चित न हुई हो। महिला का सहयोजन ग्राम सभा के महिला सदस्यो मे से किया जाता था।

सन् 1994 के संशोधन के बाद अब ग्राम पचायत मे सदस्यो के स्थान एंव प्रधानों के दोनो ही पद अर्थात ग्राम पचायत मे कुल स्थानो की संख्या के कम से कम 33 प्रतिशत स्थान महिलाओ के लिये आरक्षित किये जायेगे।

प्रधान, उप प्रधान को हटाने के लिये अविश्वास प्रस्ताव–

73 वें संशोधन के पूर्व ग्राम प्रधानो को हटाने का अधिकार ग्राम सभा को सौंपा गया था। इसके अतिरिक्त पुरानी पचायती व्यवस्था मे अफसरशाहों को भी पद से हटाने का अधिकार दिया गया था। राज्य सरकार ने प्रधान को हटाने या निलंबित करने के इस अधिकार को सब डिविज़नल अधिकारियो को प्रतिनिहित किया था। सिर्फ इतना ही नहीं राज्य सरकार को प्रदेश की सम्पूर्ण पचायती व्यवस्था को निर्धारित करने की भी शक्ति प्राप्त थी। वस्तुत उपर्युक्त अधिकारो का दुरूपयोग करके जन तांत्रिक मूल भावना की प्रायः उपेक्षा की जाती रही है।

नये अध्यादेश में प्रधान को हटाने सम्बन्धी ग्राम सभा के अधिकार को पूर्ववत् कायम रखा गया है अन्तर केवल इतना है कि अब इस अधिकार का प्रयोग ग्राम पंचायत द्वारा किया जायेगा।

प्रधान का उप प्रधान को हटाने के प्रस्ताव पर ग्राम पंचायत के आधे सदस्यो के हस्ताक्षर से एक लिखित सूचना जिला पंचायत राज अधिकारी को दी जायेगी। इन सूचना में उन कारणो को भी लिखा जायेगा जिनके कारण प्रधान या उप प्रधान का हटाया जाना प्रस्तावित है। सूचना पर

हस्ताक्षर करने वालो मे से कम से कम तीन सदस्य स्वय उपस्थित होकर सूचना जिला पचायत राज अधिकारी को देगे।

सूचना मिलने के तीस दिन के भीतर जिला पचायत राज अधिकारी ग्राम पचायत की बैठक बुलायेगा और बैठक की सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व दी जायेगी।

बैठक मे उपस्थित और वोट देने वाले सदस्यो के 2/3 बहुमत से प्रधान या उप प्रधान को हटाने के लिये कोई बैठक उसके चुनाव के एक वर्ष [31] के भीतर नही बुलाई जायेगी।

प्रधान के हटाये जाने पर कार्यभार उप प्रधान को तथा उप प्रधान को हटाये जाने पर उसका कार्यभार प्रधान को सौंपा जाता है। दोनो के पद रिक्त होने की स्थिति मे जिला मजिस्ट्रेट पचायत के किसी सदस्य को प्रधान का कार्य करने को नामित करेगा।

प्रधान के कर्तव्य व विशेषाधिकार—

ग्राम सभा तथा ग्राम पचायत की बैठके आहूत करना तथा उसकी अध्यक्षता करना। बैठक की कार्यवाही पर नियंत्रण रखना तथा व्यवस्था बनाये रखना।

पचायत की आर्थिक व्यवस्था और प्रशासन की देखभाल करना, यदि उसमे कोई कमी हो, तो उसकी सूचना ग्राम सभा के सदस्यो को देना। ग्राम पचायत द्वारा रखे गये कर्मचारियो की देखभाल तथा उन पर नियत्रण रखना, ग्राम सभा के प्रस्तावो को कियांवित करना, ग्राम पचायत की सम्पत्ति की सुरक्षा की कार्यवाही तथा पचायत द्वारा लगाये गये कर,शुल्क आदि की वसूली की व्यवस्था करे।

विशेष आवश्यक्ता पड़ने पर ज़िला पंचायत राज अधिकारी को सूचना देकर, बिना ग्राम पंचायत की स्वीकृति प्राप्त किये, ग्राम प्रधान को कोई भी ऐसा काम करने का अधिकार होगा जिसको करने का अधिकार ग्राम पंचायत

---

[31] उ. प्र. अधिनियम संख्या 21 सन् 1998 द्वारा पुन. प्रतिस्थापित 'दो वर्ष'

को है। तथा ग्राम पचायत की अगली बैठक मे इस विषय को रख कर अनुमोदन प्राप्त किया जायेगा।[31]

ग्राम पंचायत के प्रधान, उप प्रधान या सदस्य का हटाया जाना–

यदि वह बिना उचित कारण के लगातार तीन से अधिक सभाओ या बैठको मे उपस्थित न हुआ हो। वह कार्य करने से इकार करे अथवा किसी भी कारण से कार्य करने के लिये अक्षम हो जाए अथवा उस पर नैतिक अधमता के अपराध का अभियोग लगाया गया हो या दोषारोपण किया गया हो। उसने अपने पद का दुरूपयोग किया हो या पचायती राज ऐक्ट से सौपे गये कार्यो के करने मे निरन्तर चूक की हो या उसका पद पर बना रहना जनहित मे न हो।

वह न्याय पचायत का सरपच या सहायक सरपच होते हुए भी राजनीति मे सक्रिय भाग लेता हो।वह पचायती राज ऐक्ट मे दी हुई अनर्हताओ मे से कोई अनर्हता रखता हो जो उस ग्राम पचायत का सदस्य बनने के अयोग्य बनाती हो तो रात्य सरकार उसे पद से हटा सकती है।

कितु इस मे से किसी भी पदाधिकारी के विरूद्ध कोई भी कार्यवाही करने से पहले उसे अपना पक्ष रखने का मौका दिया जायेगा।

ग्राम पंचायत की समितियां–

ग्राम पचायत के कार्य समितियों के माध्यम से किये जायेगे इस के लिए 6 समितियो का गठन किया गया है– नियोजन एव विकास समिति, शिक्षा समिति, निर्माण कार्य समिति, स्वास्थय एव कल्याण समिति, प्रशासकीय समिति, जल प्रबधन समिति।[32]

निर्णय लेने का अधिकार किसी व्यक्ति या पदाधिकारी को न होकर इही समितियो को है। ताकि निर्णय सामूहिक विचार विमर्श के आधार पर

---

[31] रामसूरत सिह पार्श्वोद्धृत पृ0 110
[32] ग्राम पंचायत समितियां धारा 29 उद्धृत इन रामसूरत सिह पार्श्वोद्धृत पृ0 37

पारदर्शी रूप मे लिया जासके। इन समितियो का गठन ग्राम पचायत के सदस्यो की सदस्यता से होता हैं।

ग्राम पंचायतों को धनराशि का आवंटन—

सम्पूर्ण देश मे सबसे पहले उत्तर प्रदेश सरकार ने वर्ष 1997—98 मे राज्यो की कुल करो की धनराशि का 4 प्रतिशत ग्राम पचायतो को सीधे हस्तातरित करने का ऐतिहासिक निर्णय लिया। प्रदेश सरकार के इस निर्णय से ग्राम पचायतो को सीधे प्राप्त होने वाली धनराशि मे अभूतपूर्व वृद्धि हुई है। 1996—97 मे 20 करोड रूपये, 1997—98 मे 255 करोड रूपये, 1998—99 मे 300 करोड रूपये, व 1999—2000मे 328 करोड रूपये की प्राप्ति हुई।[33]

उसके अतिरिक्त ग्राम्य विकास की योजनाओं से भी ग्राम पचायतो को सीधे धनराशि दी जारही है। दशम वित्त आयोग के अनुसार केद्र सरकार से प्राप्त धनराशि भी ग्राम पंचायतो को सीधे दी जारही है। इस प्रकार राज्य के करो की प्राप्ति के 4 प्रतिशत अन्तरण से 328 करोड रू0, ग्राम्य विकास योजनाओ से 583 करोडरू0, दशम वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार 189 करोड रूपय की धनराशि प्राप्त हुई।[34]

आय के अन्य साधन—

- भू राजस्व की धनराशि अनुसार 25% से 50 % तक पचायत कर, ऐसा आय को प्राप्त करके ग्राम निधि में जमा किया जाता है।
- मनोरजन के साधनों जैसे सिनेमा, सर्कस, नौटकी आदि पर अधिक से अधिक पांच रू0 प्रतिदिन के हिसाब से कर।
- मशीन से चलाये जाने वाले वाहनों पर 5 रू0 प्रतिवर्ष तक कर।
- पशुओं पर प्रति पशु 3 रू0 प्रति वर्ष तक कर।

---

33 शासनादेश, जनसम्पर्क एंव सूचना विभाग, 1999 पृ0 10

34 पूर्वोक्त पृ0 11

- गाव के अन्दर लगने वाले मेलो, बाजारो मे बेचने के लिये आये व्यक्तियो पर कर।
- पचायत के अधीन मेलो मे पशुओ की बिकी की रजिस्ट्री पर फीस लगा सकती है।
- वधशालाओ और पडाव की जमीन के प्रयोग के लिये फीस।
- घरेलू उपयोग के लिये पानी देने की दशा मे शुल्क।
- निजी पाखानो या नालियो की सफाई ग्राम पचायत यदि करती है, तो ग्राम पचायत कर लगा सकती है
- सडको की सफाई और उन पर रोशनी के लिये कर।
- पचायत जहा किसी सिचाई की परियोजना का प्रबध व रख रखाव करती है या कोई ऐसी परियोजना स्वय बनवाती है तो सिचाई के लिये शुल्क लगा सकती है।
- ग्राम पचायत ऐसे अन्य कर भी लगा सकती है जो राज्य सरकार द्वारा उसे सौंपे जाय।
- ग्राम पंचायत बैंको से वित्तीय निगम से या किसी दूसरी पचायत से धन उधार ले सकती है।[35]

ग्राम पंचायत निधि या कोष

प्रत्येक ग्राम पचायत के लिये एक गाव कोष होता है जिसमें से ग्राम पचायत के सालाना आय व व्यय के अनुमान की सीमा के अन्दर ग्राम सभा या ग्राम पचायत या उसकी समिति के कर्तब्यो का पालन करने के लिये धन खर्च किया जाता है। सम्बन्धित खातो का सचालन ग्राम प्रधान और ग्राम पंचायत अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से किया जाता है।

---

[35] न्यायमूर्ति रामसूरत सिह, उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एव नियमावली एलिया लॉ ऐजेन्सी 1999 पृ0 38—44

ग्राम पंचायत का बजट–

प्रत्येक ग्राम पचायत एक निश्चित समय मे। अप्रैल से शुरू होने वाले साल के लिये ग्राम पचायत की अनुमानित आमदनी और खर्च का हिसाब किताब तैयार करती है। और इसे ग्राम सभा की छ माही बैठक मे हाजिर होकर वोट देने वाले सदस्यो के आधे से अधिक वोटो से पास किया जायेगा। बजट पास करने के लिये बुलाई गयी ग्राम पचायत की बैठक का कोरम कुल सख्या का आधा होगा। ग्राम पचायत के लोगो का अकेक्षण भी किया जायेगा।[36]

ग्राम पंचायतों को प्रशासनिक अधिकार

अभी तक गाव मे कार्य करने के लिये विभिन्न विभागो के ग्राम स्तरीय कार्यकर्ताओ के अधीन 6–8 गाव होने से उसकी उपलब्धता और जवाब देही अनिश्चित बनी रहती थी।

विकेद्रीकरण की नई व्यवस्था मे ग्रामीण–स्तरीय कार्यकलापो की गाव मे उपलब्धता सुनिश्चित करने के उददेश्य से प्रत्येक ग्राम पचायत मे कम से कम एक बहुउददेशीय कर्मी तैनात किया गया है। इस कर्मी को " ग्राम पचायत विकास अधिकारी" के नाम से पदनामित किया गया है।

यदि जनपद मे पचायत कर्मी उप्लब्ध हैं तो बडी ग्राम पचायतो मे दो ग्राम पचायत विकास अधिकारी तैनात किये जायेगे। दूसरे ग्राम पंचायत विकास अधिकारी की तैनाती ग्राम पचायतो की जनसख्या के वरीयता कम के आधार पर की जायेगी।

ग्राम पचायतो में ग्राम पचायत विकास अधिकारी की तैनाती जिलाधिकारी द्वारा की जायेगी प्रयास यह किया जायेगा कि इन कर्मियों का गृह–ग्राम उनके तैनाती के जनपद में हो तो उन्हे यथा सम्भव उनके गृह–ग्राम पचायत मे या उसके निकटस्य ग्राम पंचायत में तैनात किया जायेगा।

---

[36] पूर्वउद्धृत पृ0 43–44

ग्राम पचायत या विकास अधिकारियो की नियुक्ति विभिन्न विभागो के ग्रामस्तरीय कर्मियो से की जायेगी[37] ग्राम पचायत एव विकास अधिकारियो द्वारा 11 विभागो के कार्य किये जायेग।[38] वर्तमान मे सीचपाल तथा सिचाई पर्यवेक्षक द्वारा नहरो से सिचन दर्ज करने का जो कार्य किया जाता है वह अब राजस्व विभाग के लोकपाल से सम्पादित कराया जायेगा। यदि ग्राम पचायत मे एक ही विकास अधिकारी तैनात है तो वह ग्राम पचायत का सचिव भी होगा। यदि ग्राम पचायत एव विकास अधिकारी एक माह से अधिक के लिये अवकाश पर जाता है तो ग्राम पंचायत द्वारा उसकी वैकल्पिक व्यवस्था की जायेगी। ग्राम पचायत एव विकास अधिकारियो के अतिरिक्त कुछ अन्य विभागो के भी ग्राम स्तरीय कार्यकर्ता ग्राम पचायत के नियत्रण मे कार्य करेगी।

ग्राम पचायतो को जो कार्य हस्तान्तरित किये गये हैं, उन कार्यों से सम्बन्धित ऐसी सम्पत्तिया, जो ग्राम पंचायत मे स्थित है, पर्याप्त प्रचार –प्रसार करने के उपरान्त, जिलाधिकारी द्वारा निर्धारित एक नियत तिथि को ग्राम पचायतो को हस्तान्तरित कर दी जायेगी और इन परिसम्पत्तियो के रख रखाव पर विभाग द्वारा जो धनराशि अब तक व्यय की जाती रही है, वह सीधे ग्राम पचायतो को हस्तान्तरित कर दी जायेगी।

चूकि ग्राम पंचायत एव विकास अधिकारी अभी तक एक विभाग का कार्य करते थे। अब 8 विभागो का कार्य एक ही ग्राम पंचायत के लिये करेगे और इसी प्रकार विकेंद्रीकरण व्यवस्था मे ग्राम पचायतो के ग्राम प्रधानो की भूमिका मे आधारभूत परिवर्तन आगया है। अतः ग्राम पंचायत एव विकास अधिकारी तथा प्रधान को विकेंद्रीकरण व्यवस्था के प्रशिक्षण हेतु विकास खण्ड स्तर पर व्यापक कार्यक्रम चलाये गये हैं।[39]

---

[37] देखें परिशिस्ट 'ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के स्रोत

[38] देखें परिशिस्ट स0 11, ग्राम पचायत विकास अधिकारी के कार्य

[39] उत्तर प्रदेश सिह रामसूरत, उत्तर प्रदेश पचायत राज ऐक्ट [illegible] XX व XXII

विकेद्रीकरण व्यवस्था मे ग्राम पचायतो को पारदर्शी बनाने के लिये शासन ने यह निणर्य लिया है कि गाव सभा मे रहने वाले सभी ग्रामवासियो को यह अधिकार दिया जाए कि वे एक निर्धारित शुल्क जमा करके करके ग्राम पचायत के किसी अमिलेख को प्राप्त कर सकते है। ग्राम पचायत को वृद्धावस्था, किसान पेशन, विधवा पेशन तथा विकलाग पेशन को स्वीकृत करने और वितरण करने का अधिकार प्रदान किया है। यदि पेशन के लाभार्थी की मृत्यु होजाती है तो ऐसे लाामार्थी को सूची से निकाल कर उसके स्थान पर नये लामार्थी को उक्त विधि के अनुसार ग्राम पचायत द्वारा पेशन स्वीकृत कर दी जायेगी।

ग्राम पचायत मे स्थित राजकीय प्राथमिक विद्यालय,राजकीय उच्च प्राथमिक विद्यालय, मान्यता प्राप्त अशासकीय प्राथमिक विद्यालयो को अनुसूचित जाति/जनजाति, पिछडी जाति तथा अल्प सख्यक वर्ग के छात्रो व छात्राओ को छात्रवृत्ति की स्वीकृति और उसका वितरण ग्राम पचायत की शिक्षा समिति द्वारा किया जायेगा।

शिक्षको के सेवा निवृत्त होने पर या अन्य कारण से कोई रिक्ति होने पर नये शिक्षको की नियुक्ति ग्राम पंचायत की शिक्षा समिति द्वारा की जायेगी। चूँकि ग्राम पंचायतों को प्राथमिक विद्यालय तथा शिक्षक हस्तातरित कर दिये गये हैं अतः रिक्त होने पर भरती का अधिकार ग्राम पचायतो को दिया गया है। शिक्षको की भरती में आरक्षण के प्रचलित नियमो का पालन होगा। किसी भी विद्यालय में पूर्णकालिक बीटीसी प्रशिक्षण प्राप्त शिक्षको और पंचायत द्वारा नियुक्त शिक्षको में कम से कम 3 : 2 का अनुपात होगा।

प्रदेश मे अपेक्षित साक्षरता दर प्राप्त करने के लिये अध्यापको की कमी को दूर करने की दशा में " शिक्षा मित्र " योजना ग्राम पंचायतो की देख रेख मे सचालित की जायेगी। इस योजना में 50 प्रतिशत शिक्षा मित्र महिलायें होंगी। ग्राम पचायत के ऐसे क्षेत्र जहॉ विद्यालय नहीं हैं अथवा शिक्षा गारंण्टी योजना ऐसे प्रत्येक गांव या मजरे में चलायी जायेगी, जहॉ

एक किलोमीटर की दूरी पर कोई विद्यालय नही है। जहा 6 से 11 वर्ष की आयु के कम से कम 30 बच्चे उपलब्ध हैं। पर्वतीय क्षेत्र मे यह योजना केवल 20 बच्चो की उपलब्धता पर ही चलायी जायेगी। " आचार्य जी " का व्यय भार शासन द्वारा वहन किया जायेगा। इस योजना के अन्तर्गत शासन द्वारा पाठ्य पुस्तके निशुल्क दी जायेगी।[40]

ग्राम पंचायत के कार्य

सविधान के 73वे सशोधन के अनुक्रम मे पचायतो को विकास कार्यकर्मो मे अधिक से अधिक सहयोगी बनाने के उद्देश्य से श्री जे एल बजाज की अध्यक्षता में गठित प्रशासनिक सुधार एव वित्तीकरण आयोग के प्रतिवेदन पर विचार कर सस्तुतिया देने हेतु कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता मे गठित उच्चाधिकार समिति की संस्तुतियो के आधार पर 73वे सविधान सशोधन की 11वी अनुसूची के अनुसार ग्राम पंचायतो को वित्तीय एव कार्यकारी अधिकार प्रदान करने की प्रकिया वर्तमान सरकार की देख रेख में शासन द्वारा प्रारम्भ कर दी गयी है।

इस लिये प्रथम चरण में 11 विभागों के कार्यकम पचायतो को सौंपे गये हैं जिसमे शिक्षा राजकीय नलकूप, हैण्डपम्प, युवा कल्याण, चिकित्सा एव स्वास्थ्य, महिला एव बाल विकास विभाग,पशुधन, राशन की दुकान, कृषि कार्य, ग्राम्य विकास एव पचायती राज विभाग से सम्बन्धित कार्य सम्मिलित है। जिसके उचित सम्पादन हेतु ग्राम पंचायत विकास अधिकारियो के कार्यों की सूची व मैनुअल तैयार किया गया है।[41]

ग्राम पचायतो द्वारा स्थानीय कार्यों कों स्थानीय स्तर पर सम्पादित करने से ही स्थानीय समस्याओं का निदान सरलता से हो सकता है। विकास कार्य उपर से नहीं किये जायेंगे वरन् उनका निर्धारण आवश्यकतानुसार स्थानीय स्तर पर करने से उनका प्रभावी पर्यवेक्षण हो

---

[40] पूर्वोक्त XX III

[41] देखें परिशिष्ट

सकेगा। स्थानीय स्तर पर प्रभावी पर्यवेक्षण होने के कारण कार्य और सेवाओ की गुणवत्ता मे सुधार होगा। निणर्य लेने तथा कार्यों में कियान्यवन मे विलम्ब नही होगा।

विकास कार्यों के लिये उप्लब्ध धनराशि का उपयोग स्थानीय स्तर पर स्थानीय पर्यवेक्षण मे होगा अत भ्रष्टाचार पर अकुश लगेगा व उपलब्ध धनराशि का सदुपयोग हो सकेगा। स्थानीय साधनो से स्वय अपनी देख रेख मे कार्य करने से कार्य की लागत भी कम आयेगी। ग्राम पचायत अब छोटे–छोटे कार्यों जैसे हैण्ड पम्प की मरम्मत, राजकीय नलकूप की मरम्मत, विद्यालय भवन की मरम्मत आदि के लिये जिला मुख्यालय के अधिकारी के ऊपर निर्भर नही रहेगी। ग्राम पचायतो के स्टाफ द्वारा स्थानीय पर्यवेक्षण मे एक ही ग्राम पचायत के लिये कार्य करने से उनकी स्पष्ट जवाबदेही बनेगी। अन्ततोगत्वा, ग्रामीण विकास लाल फीताशाही और और नौकरशाही के चगुल से मुक्त हो जायेगा।

क्षेत्र पंचायत

जहा ग्राम पंचायत पचायती राज व्यवस्था का आधार स्तम्भ होती है। वहा पचायत समिति भी एक परकोटा का काम करती है। जिला बोर्डों एव ग्राम पचायतों के बीच अनेक राज्यो मे एक मध्यस्तरीय सत्ता भी थी। इनको स्थानीय तहसील या तालुका बोर्ड कहा जाता था। उत्तर प्रदेश में तहसील बोर्डों को 1906 मे समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार मध्यस्थ सत्ता के बिना अथार्त द्विस्तरीय व्यवस्था के विकास का समर्थन किया गया।[42] ग्रामीण स्थानीय शासन के तीनो स्तरो का वर्णन सर्वप्रथम विकेंद्रीकरण पर शाही आयोग द्वारा किया गया। ग्रेट ब्रिटेन एंव फ्रांस आदि देशों के उदाहरणो को देखने के बाद यह कहना गलत नहीं माना जायेगा कि ग्रामीण स्थानीय सरकार के केवल दो ही क्षेत्र होने चाहिए तीन नहीं। जैसा कि बलवंत राय

[42] पंचायती राज संस्थाओं पर समिति की रिपोर्ट, नयी दिल्ली, कृषि तथा सिंचाई मंत्रालय, भारत सरकार, 1978 पृ. 178।

मेहता समिति के मतानुसार ज़िला बोर्डो के स्थान पर खण्ड स्तर पर समितिया गठित कर दी जाए जिसमे कि पंचायत के अध्यक्ष एव कुछ अन्य लोग हो। समिति की सिफारिश थी कि खण्ड स्तर पर एक निर्वाचित स्वशासी सस्था होनी चाहिए जिसका क्षेत्राधिकार उस विकास खण्ड के साथ सह विस्तारि होना चाहिए।[43] मध्य प्रात की जनपद योजना " 1940 " ने तहसील को प्रशासन की इकाई स्वीकार करके शासन को जनता के अधिक निकट पहुचा दिया और इस प्रकार उसने जिले की अपेक्षा तहसील के छोटे क्षेत्र को महत्व प्रदान किया तहसील "जनपद" के सम्बन्ध मे 1957 मे मध्य प्रदेश सरकार ने ग्रामीण स्थानीय शासन समिति के प्रतिवेदन मे कहा था, " यद्यपि जनपद सभाओ की उप्लब्धिया आशा से बहुत कम है।

फिर भी हम समझते हैं कि इन सस्थाओ का जन्म पूर्णत निर्थक नही सिद्ध हुआ। फलस्वरूप हमारे पास ऐसे व्यक्ति समूह भी है, जो कर चुकाने, विशिष्ट विकासात्मक अथवा कल्याणकारी कार्यो को सगठित करने तथा सार्वजनिक उपयोगिता के अन्य कार्यो को करने का अम्यस्त हो चुके हैं। उदाहरण के लिये इन्हीं लोगो के माध्यम से प्रत्येक ज़िले मे जनता के सहयोग के आधार पर कुओ का निर्माण कराया गया है। नवीन तीन–स्तरीय व्यवस्था मे जिसको अब हम प्रस्तावित कर रहे हैं, ऐसे व्यक्तियो का उपयोग करना, विशेष कर प्रखण्ड के स्तर पर अति लाभदायक सिद्ध होगा।[44]

गॉव या ज़िले के विपरीत खण्ड, कोई प्राचीन सस्था नहीं है। खण्ड का जन्म सबसे पहली पचासाब्दि के पहले काल के दौरान हुआ जब सामुदायिक विकास कार्यक्रम का प्राम्भ हुआ था।[45] इस निकाय का नाम सर्वत्र एक नही है। आन्ध्रप्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, उडीसा और राजस्थान में उसे पंचायत समिति, उत्तर प्रदेश में क्षेत्र समिति, असम में आचलिक पचायत

---

[43] बलवन्त राय मेहता समिति, 4,2–12,

[44] Report of the Rural Local Self Government Committee, Bhopal, Government Central Press, 1959, pp 18

[45] साहिब सिह, सविन्दर सिहं, " स्थानीय तथा विकास प्रशासन" जालन्धर, 1992, पृ. 54।

समिति, पश्चिम बगाल मे आचलिक पचायत परिषद, गुजरात मे तालुका परिषद मध्यप्रदेश मे जनपद पचायत, कर्नाटक मे तालुका विकास परिषद तथा तमिलनाडू मे पचायत सघ परिषद कहते हैं। उत्तर प्रदेश क्षेत्र पचायत तथा जिला पचायत अधिनियम 1961 के अधीन राज्य सरकार को खण्ड (ब्लाक) बनाने की शक्ति प्राप्त है। इस शक्ति का प्रयोग करके राज्य सरकार प्रत्येक जिले के ग्रामीण क्षेत्र को खण्डो में विभाजित करेगी तथा प्रत्येक खण्ड का नाम तथा खण्ड के क्षेत्र की सीमाये निर्दिष्ट करेगी। राज्य सरकार इसी प्रकार खण्डो के नाम बदल सकती है या किसी खण्ड मे कोई क्षेत्र सम्मिलित करके अथवा उनमे से किसी क्षेत्र को निकाल कर उसके क्षेत्र की सीमाओ में परिवर्तन कर सकती है या नये खण्ड बना सकती है।[46]

क्षेत्र पंचायत का संघटन और निगमन

उ0 प्र0 पचायत विधि "संशोधन" अधिनियम, 1994 द्वारा सशोधित हुआ है कि प्रत्येक खण्ड के लिये एक क्षेत्र पचायत होगी। जिसका नाम उस खण्ड के नाम पर होगा और जो एतद्पश्चात उपबधित प्रकार से सघटित की जायेगी। इस प्रकार से संघटित क्षेत्र पचायत एक निगमित निकाय होगी।

क्षेत्र पचायत का कार्यालय ऐसे स्थान पर होगा जो राज्य सरकार द्वारा अवधारित किया जाय, और जब तक इस प्रकार अवधारित न किया जाय तब तक उसी स्थान पर होगा जहां वह पंचायत विधि "सशोधन" अधिनियम 1994 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व था।

क्षेत्र पंचायत की रचना

रचनात्मक स्तर पर निरन्तर राज्यो में पचायत समितियो मे बहुत अधिक समानता दिखाई पड़ती है। इसका एक मात्र अपवाद महाराष्ट्र राज्य है जहा इसकी परिकल्पना एक स्वतंत्र, स्वशासित इकाई के रूप में न होकर

---

[46] तिवारी एम पी, उत्तर प्रदेश ग्राम पचायत चुनाव कानून एवं प्रकिया 1994, इलाहाबाद पृ० 59

परिषद के अभिकर्ता के रूप मे हुई है जो जिला निकाय द्वारा प्रारम्भ की गयी विकास योजनाओ को लागू करवाती है तथा उनका निरीक्षण करती है।

73वे सशोधन के पूर्व पचायत समिति मे पदेन सहयोगी तथा सहयोजित सदस्य सम्मिलित होते थे। क्षेत्र की पचायतो के सरपच पचायत समिति के पदेन तथा राज्य के विधानमण्डल और ससद के लिये निर्वाचित सदस्य भी पचायत समिति के सदस्य होते थे। किन्तु उन्हे मतदान का अधिकार नही होता था। इसके अतिरिक्त सभी राज्यो मे निश्चित सख्या मे स्त्रियो तथा परिगणित जातियो एव परिगणित जनजातियो के सदस्यो को सहयोजित करने का भी प्रावधान था। अनेक राज्यो मे पचायत समिति के क्षेत्र मे कार्य करने वाली सहकारी समितियो को तथा लोक प्रशासन, सार्वजनिक जीवन तथा ग्रामीण विकास का अनुभव रखने वाले व्यक्तियो को भी प्रतिनिधित्व दिया गया था। अशोक मेहता समिति ने पूरे कार्यकाल के दौरान कम से कम एक सहयोजित रखने सिफारिश की थी।[47] आन्ध्र प्रदेश, बिहार, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बगाल तथा गुजरात मे इस तरह के प्रावधान थे। पजाब उडीसा तथा पश्चिम बगाल मे खण्ड विकास अधिकारी को पदेन की सदस्यता मिल जाती थी, न तो इसके पास कोई मताधिकार होता था और न कोई पद। कई राज्यो में पदेन सदस्यो को शामिल करने की व्यवस्था नही थी। उदाहरण के लिये मध्यप्रदेश, हरियाणा, तथा पजाब में पचायतो के पचो द्वारा निर्वाचन के आधार पर स्थानो की पूर्ति की जाती थी। पंचायत समिति का निर्माण ग्राम पंचायतो से परोक्ष निर्वाचनों द्वारा किया जाना चाहिए।[48]

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रकिया के फलस्वरूप क्षेत्र पंचायत एक प्रमुख और निम्नलिखित से मिल कर बनेगी–

क– खण्ड में ग्राम पंचायतों के समस्त प्रधान

[47] सिंह साहिब एव सविंदर, लोकल ऐंड डेवलपमेंट ऐडमिनिस्ट्रेशन 1992 पृ0 58
[48] बलवत राय समिति,5, 2–15

ख– निर्वाचित सदस्य, जो क्षेत्र पचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जायेगे और इस प्रयोजन के लिये क्षेत्र पचायत ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो मे विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र की जनसख्या यथासाध्य दो हजार होगी।[49]

ग– लोकसभा के सदस्य और राज्य की विधान सभा के सदस्य जो उन निर्वाचन क्षेत्रो का प्रतिनिधित्व करते हैं। जिनमे पूर्णत या भागत खण्ड समाविष्ट हैं।

घ– राज्य सभा के सदस्य और राज्य की विधान परिषद के सदस्य जो खण्ड के भीतर निर्वाचको के रूप मे रजिस्ट्रीकृत हैं।

निर्वाचित सदस्य क्षेत्र पचायत के अत्यन्त महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं क्योकि इन्हीं निर्वाचित सदस्यो द्वारा ही अब क्षेत्र पचायत के प्रमुख का निर्वाचन किया जायेगा और यही सदस्य प्रमुख के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही मे भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी होगे। शेष अन्य तीन प्रकार के सदस्य (खण्ड के ग्राम पचायतो के समस्त प्रधान लोक सभा और राज्य विधान सभा के सदस्य तथा राज्य सभाऔर राज्य विधान परिषद के सदस्य) न तो प्रमुख के निर्वाचन मे और न ही प्रमुख के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही मे मताधिकार का प्रयोग कर सकते हैं। किन्तु पचायती राज संस्थाओ मे सहकारी सदस्यो के पक्षधरो का कहना है कि ये विधायक सस्था की चर्चाओ तथा कार्यवाही पर रचनात्मक प्रभाव डालेगे और उसके स्तर मे सुधार होगा तथा स्थानीय निकाओ के सम्मान में अधिक वृद्धि होगी तथा राज्य विधान मण्डल तथा केद्रीय संसद मे स्थानीय समस्याओ की प्रत्यक्ष अभिव्यक्ति सम्भव बनाती है। बलवन्त राय मेहता टीम तथा सादिक अली टीम " राजस्थान मे गठित " ने इस सदस्यता की पुष्टि है। "चूँकि सदस्य राज्य के उच्च स्तरीय निर्णय लेने वाली परिषदों से आते है। इस लिये वे इन सस्थाओ तथा सरकार के उच्च स्तरीय अधिकारियो के बीच

---

[49] देखें परिशिष्ट उ०प्र० पंचायत विधि "सशोधन" अध्यादेश, 1994 की अधिनियम व नियमावली

अर्थपूर्ण सम्बन्ध बना सकते हैं।"[50] जबकि महाराष्ट्र की नायक समिति कर्नाटक की बासप्पा समिति ने पचायती राज निकायों मे ऐसी सदस्यता की धारणा की धज्जिया उडा दीं हैं।

क्षेत्र पंचायत के सदस्य की अर्हता–

क्षेत्र पचायत की सदस्यता के लिये उसका नाम पचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये तत्समय प्रवृत्त निर्वाचक नामावली मे सम्मिलित हो। निर्वाचक नामावली मे नाम सम्मिलित किये जाने के लिये आवश्यक है कि प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो मे मामूली तौर पर निवासी हो, भारत का नागरिक हो, स्वस्थ चित्त हो, तथा निर्वाचनो सम्बन्धी भ्रष्ट आचरण और और अन्य अपराधो से सम्बन्धित किसी विधि के उपबन्धो के अधीन मत देने के लिए तत्समय अर्नहत न हो।

क्षेत्र पचायत के सदस्य के रूप मे चुने जाने के लिये 21 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो और उसका सदस्य होने के लिये अनर्हित होगा यदि उस पर ग्राम पचायत क्षेत्र पंचायत, जिला पंचायत का कोई कर ,फीस,शुल्क या कोई अन्य देय बकाया हो। वह दिवालिया हो। वह किसी ऐसे अपराध के लिये दोषसिद्ध ठहराया गया हो जिसमे नैतिक अक्षमता अन्तर्ग्रस्त हो। उसे निर्वाचन सम्बन्धी किसी अपराध के लिये दोषसिद्ध ठहराया गया हो।

आरक्षण की व्यवस्था

आरक्षण का स्थान किसी क्षेत्र पचायत मे भिन्न–भिन्न प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो को चकानुकम से ऐसे कम में जैसा नियत किया जाये आवटित किये जा सकेंगे।

प्रतिबन्ध यह है कि क्षेत्र पचायत मे पिछड़े वर्गों के लिये आरक्षण कुल स्थानो कीं संख्या के 27 प्रतिशत में अधिक नहीं होगा। यदि पिछडे वर्गों की

---

[50] सादिक अली समिति, सिह साहिब, सिह सविंदर, स्थानीय तथा विकास प्रशासन, न्यू एकेडमिक पब्लिशिग कम्पनी जालन्धर, 1992–पृ0 57.

जनसख्या के आकडे उपलब्ध न हो तो नियत रीति से सर्वेक्षण करके उनकी जनसख्या निर्धारित की जा सकती है। स्थानो की कुल सख्या के एक तिहाई से अन्यून स्थान स्त्रियो के लिये आरक्षित रहेगे।

यह स्पष्ट किया जाता है कि इस अधिनियम की धारा की कोई भी बात अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जनजातियो और पिछडे वर्गो को व्यक्तियो और स्त्रियो को आरक्षित स्थानो के लिये चुनाव लडने से निवारित नही करेगी।

क्षेत्र पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल

इसकी अवधि बहुत से राज्यो मे पचायत के ही साथ सहविस्तारी होती है। बलवत राय समिति ने अपने रिपोर्ट मे स्वीकारा है कि, "चूकि पचायत समिति विकास तथा योजना का केद्र बिन्दु होती है। अत इसकी अवधि पचवर्षीय योजनाओ के अनुरूप होनी चाहिए।" मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, उत्तरप्रदेश मे पाच वर्ष गुजरात, कर्नाटक और उडीसा और पश्चिम बगाल मे चार वर्ष तथा आन्ध्रप्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, पजाब और राजस्थान आदि राज्यो मे तीन वर्ष थी। महाराष्ट्र में पचायत समिति का कार्य अत्यधिक सीमित थी। उसका कार्यकाल वही है जो उसके पदेन सदस्यो का है।

1994 के नवीन संशोधन के पश्चात क्षेत्र पंचायत अपने प्रथम बैठक के लिये नियत दिनाक से पाच वर्ष की अवधि तक बनी रहेगी।

किसी क्षेत्र पचायत के किसी सदस्य का कार्यकाल क्षेत्र पचायत के कार्यकाल के अवसान तक होगा। किसी क्षेत्र पंचायत का संगठन करने के लिये निर्वाचन उसके विघटन के दिनाक से छः माह की अवधि के अवसान के पूर्व पूरा किया जायेगा।

क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उप–प्रमुख

क्षेत्र पचायत का अध्यक्ष आध्रप्रदेश, असम, गुजरात, मध्यप्रदेश, तथा पश्चिम बंगाल में अध्यक्ष, तमिलनाडु, उड़ीसा, महाराष्ट्र तथा पंजाब मे सभापति

"चेयर मैन" उत्तरप्रदेश तथा बिहार मे प्रमुख तथा राजस्थान मे प्रधान कहलाता है।

खण्ड के सामाजिक– राजनैतिक जीवन मे केन्द्र बिन्दु होने के नाते अध्यक्ष का चुनाव काफी महत्वपूर्ण होता है। वह राजस्थान को छोड कर अन्य सभी राज्यो मे पचायत समिति के सदस्यो द्वारा चुना जाता है तथा राजस्थान मे पचायत समिति का अध्यक्ष एक निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाता है। श्रीराम माहेश्वरी के अनुसार, "पचायत समिति के सदस्यो द्वारा अध्यक्षो का चुनाव इस लिये किया जाता है कि सदस्यो तथा अध्यक्ष के बीच सामजस्यपूर्ण सम्बन्ध स्थपित हो सके और उस समिति का काम सरलता से चल सके।"[51]

नवीन सशोधन मे क्षेत्र पचायत मे निर्वाचित सदस्यो द्वारा अपने मे से ही एक प्रमुख, एक ज्येष्ठ उप प्रमुख और एक कनिष्ठ उप प्रमुख चुने जायेगे। क्षेत्र पचायत मे निर्वाचित सदस्यो के किसी पद पर रिक्ति के होते हुए भी प्रमुख और उपप्रमुख के पद के लिये चुनाव किया जासकेगा। राज्य मे क्षेत्र पचायतो के प्रमुखो के पद अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जनजातियो और पिछडे वर्गों के लिये आरक्षित रहेगे।

प्रमुख तथा उप प्रमुख का कार्यकाल उसके निर्वाचन होते ही प्रारम्भ हो जाएगा और क्षेत्र पचायत के कार्यकाल तक रहेगा। जहा प्रमुख का पद रिक्त हो तो ज्येष्ठ उपप्रमुख और यदि ज्येष्ठ उपप्रमुख का पद भी रिक्त हो तो कनिष्ठ उपप्रमुख–प्रमुख के कृत्यो का निर्वहन करेगा। यदि दोनो उपप्रमुखो का भी पद रिक्त हो तो वहा जिला मजिस्ट्रेट प्रमुख के कृत्यो का निर्वहन करने के लिये आदेश द्वारा जैसा उचित हो समय से प्रबन्ध कर सकता है।

प्रमुख उपप्रमुख या क्षेत्र पचायत का कोई निर्वाचित सदस्य स्वहस्ताक्षरित पत्र द्वारा पद त्याग सकता है जो प्रमुख की दशा में ज़िला

---

[51] माहेश्वरी, श्री राम, *भारत मे जनपद पंचायते, तुल्नात्मक अध्ययन* समाज सेवा, जनवरी, 1975, पृ07

पचायत के अध्यक्ष को और अन्य दशाओ मे क्षेत्र पचायत के प्रमुख को सम्बोधित होगा। प्रमुख का त्याग पत्र उस दिनाक मे प्रभावी हो जब क्षेत्र पचायत के कार्यालय मे उस को अध्यक्ष द्वारा स्वीकृत प्राप्त हो जाये और उप प्रमुख या सदस्य का त्याग पत्र उस दिनाक मे प्रभावी होगा जब क्षेत्र पचायत के कार्यालय मे उस की नोटिस प्राप्त हो जाये।

यदि ऐसी रिक्ति होने के दिनाक को क्षेत्र पचायत का शेष कार्यकाल छ मास से कम हो तो रिक्ति की पूर्ति नही की जायेगी।

प्रमुख या उपप्रमुख के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव–

क्षेत्र पचायत के किसी प्रमुख या उपप्रमुख में अविश्वास का प्रस्ताव किया जा सकता है तथा उस पर कार्यवाही की जासकती है।ऐसे प्रस्ताव की लिखित नोटिस क्षेत्र पचायत के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे सदस्यो द्वारा हस्ताक्षरकृत होगा। प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रति के साथ, नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यो मे से किसी के द्वारा व्यक्तिगत रूप से उस कलेक्टर को दिया जायेगा जिसका क्षेत्र पचायत पर क्षेत्राधिकार हो। तदुपरान्त कलेक्टर क्षेत्र पचायत की बैठक उक्त प्रस्ताव पर विचार करने के लिये क्षेत्र पचायत के कार्यालय मे अपने द्वारा निश्चित दिनांक को बुलायेगा। ऐसी बैठक की अध्यक्षता उस परगने का परगना अधिकारी करेगा। जिसमे क्षेत्र पचायत क्षेत्राधिकार का प्रयोग करती हो। बैठक के प्रारम्भ होते ही पीठासीन अधिकारी क्षेत्र पचायत को वह प्रस्ताव पढ कर सुनायेगा। किसी प्रस्ताव पर वाद–विवाद स्थगित न किया जायेगा।

यदि ऐसा वाद विवाद बैठक आरम्भ होने के लिये निश्चित समय से दो घण्टे बीतने के पहले ही समाप्त न हो गया हो, तो वह दो घण्टे बीतते ही स्वत समाप्त हो जायेगा। पीठासीन अधिकारी को प्रस्ताव के गुण दोषों के विषय मे बोलने और उस पर मत देने का अधिकार नहीं होगा। पीठासीन अधिकारी बैठक समाप्त होने के पश्चात तुरन्त बैठक के कार्यवृत्त की एक

प्रति तथा साथ मे प्रस्ताव की एक प्रति और उस पर हुए मतदान का परिणाम राज्य सरकार की तथा क्षेत्राधिकार युक्त जिला पचायत को भेजेगी।

अविश्वास प्रस्ताव के अतिरिक्त यदि राज्य सरकार की राय मे किसी क्षेत्र पचायत का प्रमुख या उप प्रमुख अपने कर्तब्यो तथा कृत्यो का पालन जानबूझ कर नही करता या पालन करने से इकार करता है या अपने मे निहित अधिकारो का दुरूपयोग करता है अथवा अपने कर्तब्यो के पालन मे अनाचार का दोषी पाया जाता है या मासिक या शारीरिक रूप से अपने कर्तब्यो के पालन मे असमर्थ होगया है। राज्य सरकार यथास्थिति, ऐसे प्रमुख या ऐसे उप प्रमुख को स्पष्टीकरण का समुचित अवसर देने के पश्चात, और इस मामले मे अध्यक्ष का परामर्श मागने और यदि परामर्श दिनॉक के तीस दिन के भीतर प्राप्त हो जाये तो इस राय पर विचार कर लेने के बाद आदेश द्वारा पद से हटा सकती है। ऐसा आदेश अन्तिम होगा और उस पर विधि न्यायलय मे आपत्ति नहीं की जा सकेगी। इस तरह अपने पद से हटाया गया प्रमुख या उप प्रमुख अपने पद के हटाये जाने के दिनांक से तीन वर्ष की अवधि तक प्रमुख या उप प्रमुख के रूप मे पुन निर्वाचन का पात्र न होगा।[52]

प्रमुख का महत्वपूर्ण स्थान–

सभी राज्यो के नियत्रणकारी अधिनियम उसमें क्षेत्र पंचायत की कार्यपालिका शक्तियां निहित मानते हैं। बहुत राज्यों मे वह पदेन ही ज़िला पचायत का सदस्य होता है। गॉव में उसे हर कोई खण्ड का प्रमुख कार्यकर्ता मनाता है। लोग उसके पास अपनी शिकायतों के निपटारे के लिये जाते हैं। स्थानीय अधिकारी उसके पीछे अपनी अच्छी रिपोर्ट बनवाने के लिये भागते रहते हैं। राजनीतिक दल उसे समर्थन तथा संरक्षण प्राप्त करने के लिये अपने पक्ष में पटाने में लगे रहते हैं। प्रमुख ही क्षेत्र पंचायत की बैठक

[52] एमपी तिवारी उत्तर प्रदेश ग्राम पचायत चुनाव 1994 पृ0 94–96

बुलाता तथा उसकी अध्यक्षता करता है। यह समिति के अथवा उसकी स्थायी समिति के प्रस्तावो के कियान्यवन हेतु खण्ड विकास अधिकारी पर प्रशासकीय नियत्रण रखता है। वह क्षेत्र पचायत के सभी अभिलेखों को देख सकता है। वह कर्मचारी वर्ग के किसी ऐसे सदस्य को जिसका अधिकार क्षेत्र सम्पूर्ण खण्ड से कम हो, निलम्बित अथवा पदच्युत कर सकता है।वह खण्ड विकास अधिकारी की चरित्र पजिका लिखता है। संकट के समय वह खण्ड निकाय अधिकारी से परामर्श करके ऐसे किसी कार्य के निष्पादन का आदेश दे सकता है जिसके लिये समिति या उसके स्थायी समिति का अनुमोदन आवश्यक हो। अब क्षेत्र निधि का सचालन क्षेत्र पंचायत के अध्यक्ष एव खण्ड विकास अधिकारियो के सयुक्त हस्ताक्षर से किया जायेगा।

<u>आय के स्रोत–</u> क्षेत्र पंचायत जो मण्डल स्तर परसभी विकास कार्यो का निष्पादन करता है। इसे अपने कर्तब्यो को पूरा करने के लिये भारी राशि की आवश्यकता पडती है। इस के आय के मुख्य साधन हैं– राज्य सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान, भू–राजस्व का हिस्सा करों व शुल्को की प्राप्तिया, कर्ज, अशदान कार्यकमो के लिये अनुदान तथा राज्य सरकार के हस्तानान्तरण आदि।[53]

क्षेत्र पचायतो को राज्य की करो के आय से ग्रामीण निकायो को किये जाने वाले अन्तरण की धनराशि का 10 प्रतिशत अश प्रदान किया जायेगा। इस धनराशि से क्षेत्र पचायते ऐसी परियोजनाए जिनका सम्बन्ध एक से अधिक ग्राम से है कियान्वित करेगी। इस अधिनियम के पूर्व पचायत समिति का बजट अनुमोदन के लिये जिला परिषद को भेजा जाता था। परन्तु पचायत समिति के लिये यह आवश्यक नहीं है कि वह जिला परिषद के द्वारा सुझाये गये परिवर्तनों को स्वीकार करे। पंचायत के इस स्तर को इस बात की पूर्ण स्वाधीनता होती है कि वह राज्य योजना के ढ़ाचे के

---

[53] जौ.ट़ी ९व पुरवार, भारत शासन और राजनीति पृ0 716

अन्तर्गत अपने बजटो का निर्माण करे और विकास की अपनी वार्षिक योजनाये तैयार करे।

राजस्थान पचायत राज अधिनियम 1994 धारा 65 के अन्तर्गत राजस्थान सरकार ने पचायतो को निम्न कर लगाने तथा वसूली की शक्ति भी दी है मकान कर, पशुओ तथा वस्तुओ पर चुगी, कृषि के अतिरिक्त प्रयोग मे आने वाली गाडियो, मोटर गाडियो पर कर, जल कर, व्यापारिक/वाणिज्यिक फसलो पर कर, सार्वजनिक कार्यों के लिये विशेष कर तथा तीर्थ यात्री कर।

व्यवहारिक रूप मे देखा गया कि उप्रोक्त मे से कोई भी कर सफलतापूर्वक वसूल नही किया जा सका। वित्तीय नियोजन मे ग्राम पचायतो तथा जिला परिषदो की स्थिति बेहतर है। जबकि मध्यस्तर पर अर्थात पचायत समितियो के स्तर पर आय से अधिक खर्च है।[54]

समितियां

क्षेत्र पचायतो को सौंपे गये कार्य समितियो के माध्यम से सचालित किये जायेगे। क्षेत्र पंचायतो द्वारा विभिन्न कार्यों को विधिवत सम्पादित कराने हेतु पूर्व मे नियुक्त कार्यकारिणी, उत्पादन एव कल्याण समिति के स्थान पर 6 समितिया गठित की जायेगी।[55]

क्षेत्र पचायत के कार्यो को सम्पादित करने के लिये किसी व्यक्ति या पदाधिकारी को अधिकार देने के स्थान पर समितियो को अधिकार प्रदान कियें जायेगे। ताकि निणर्य सामूहिक विचार–विमर्श के आधार पर पारदर्शी रूप में लिया जा सके।

क्षेत्र पंचायतों को सौंपे गये कार्य–

भारत के अधिक्तर राज्यो मे क्षेत्र पंचायत ग्रामीण स्थानीय शासन की पंचायती राज व्यवस्था की धुरी है। महाराष्ट्र और गुजरात को छोड़कर अन्य

[54] *पचायतों की वित्तीय स्थिति* कुरूक्षेत्र मई 2002 पृ0 32
[55] देखें परिशिष्ट ग्राम पचायत एव पचायत की समितियां

सभी राज्यो मे यह मुख्य कार्यकारी निकाय है जिसे सामुदायिक विकास कार्यकमो को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इसके पूर्व खण्ड स्तर के कार्यों को मोटे तौर पर दो भागो मे विभाजित किया जासकता था– एक नागरिक सुविधाये प्रदान करना दूसरा विकास कार्यों को पूरा करना।[56] नवीन पचायत विधि सशोधन अधिनियम, 1994 द्वारा कार्यो को समन्यव करते हुए विभिन्न विभागो व सेवाओं से सम्बन्धित विभिन्न दायित्व सौंपे गये है। जिन मे कुछ कार्यो पर पूर्ण अधिकार सिर्फ क्षेत्र पचायतो को प्राप्त है।

1. ग्राम्य विकास के कार्यक्रम– क्षेत्र पचायत स्तर पर चलाये जाने वाले ग्राम्य विकास के विभिन्न कार्यक्रमो का समुचित कियान्यवन, अनुश्रवण तथा मूल्याकन क्षेत्र पचायतो द्वारा किया जायेगा। ग्राम्य विकास के कार्यों को सम्पादित करने वाले विकास खण्ड अधिकारी एव कर्मचारी क्षेत्र पचायत के नियत्रण मे कार्य करेगे। विकास खण्ड स्तरीय ग्राम्य विकास कार्यक्रमो को सचालित करने के लिये आवश्यक धनराशि सीधे क्षेत्र पचायतो को दी जायेगी।

2. प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र विकास खण्ड स्तर पर स्थित प्राथमिक स्वास्थ्य केद्र क्षेत्र पचायतो के स्वामित्व मे होगे। प्राथमिक स्वास्थ्य केद्र का सचालन क्षेत्र पचायतो द्वारा किया जायेगा। प्राथमिक स्वास्थ्य केद्र के सभी डाक्टर्स और स्टाफ क्षेत्र पचायत के नियत्रण में कार्य करेगे। चिकित्सा स्वास्थ्य एव परिवार कल्याण से सम्बन्धित कार्यों के लिये आवश्यक धनराशि दवाईया तथा अन्य सामग्री क्षेत्र पंचायतो के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

3. पशु चिकित्सा– विकास खण्ड स्तर पर स्थित पशु चिकित्सालय

---

[56] माहेश्वरी , लोकल गोवर्नमेट इन इण्डिया, आगरा १ ‌‌7 पृ0 88

पंचायतों के स्वामित्व मे होगे। पशु चिकित्सालय के सभी डाक्टर्स और स्टाफ क्षेत्र पचायतो के नियन्त्रण में कार्य करेंगे। पशु चिकित्सालय से सम्बन्धित आवश्यक कार्यो के लिये धनराशि, दवाईया तथा अन्य सामग्री क्षेत्र पचायतो के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

4. बीज केंद्र– विकास खण्ड स्तर पर स्थित बीज केन्द्र क्षेत्र पंचायतो के स्वामित्व मे होगे। बीज केद्र का सचालन क्षेत्र पचायतो द्वारा किया जायेगा। बीज केंद्र का समस्त स्टाफ क्षेत्र पंचायत के नियत्रण मे कार्य करेगा। बीज केंद्र से सम्बन्धित कार्यों के लिये आवश्यक धनराशि तथा आवश्यक सामग्री क्षेत्र पचायतों के माध्यम से उपलब्ध करायी जायेगी।

5. विपणन गोदाम– सार्वजनिक वितरण प्रणाली के सुचारू रूप से सचालन के लिये निकाय खण्ड स्तर पर स्थित विपणन गोदामों के पर्यवेक्षण का पूर्ण अधिकार क्षेत्र पचायतों को होगा।

6. एक से अधिक ग्राम पंचायतों को आच्छादित करने वाले कार्य– ऐसे कार्य जो एक से अधिक ग्राम पंचायतों में किये जाते हैं। क्षेत्र पचायतों द्वारा कियांवित किये जायेगे। ऐसे कार्यों को सम्पादित करने के लिये आवश्यक धनराशि शासन द्वारा क्षेत्र पचायतों को उप्लब्ध करायी जायेगी।

7. सम्पत्तियों का रख रखाव–क्षेत्र पचायतों को हस्तान्तरित कार्यो से सम्बन्धित विभागीय परिसम्पत्तियों के रख रखाव का दायित्व क्षेत्र पंचायतो को होगा। क्षेत्र पंचायतों को हस्तान्तरित विभागीय परिसम्पत्तियों के रख रखाव हेतु आवश्यक धनराशि शासन द्वारा क्षेत्र पंचायतो को दी जायेगी।

ऊपर गिनाये गये कार्यो को करने के लिये क्षेत्र पचायत एक प्रशासन तत्र से सज्जित होती है।[57] खण्ड विकास अधिकारी की सहायता विस्तार अधिकारियो द्वारा की जाती है। वह उन विकास अधिकारियो के दल का नेता होता है जो पशुपालन, सहकारिता, पंचायती राज, लघु सिंचाई, लोक स्वास्थ्य, उद्योग आदि विभागो में कार्य करते हैं। ये अधिकारी वृत्तिक "पेशेवर" लोक सेवक होते हैं। और राज्य सरकार के नौकर के रूप में कार्य करते हैं। खण्ड विकास अधिकारी क्षेत्रीय प्रशासक होता है। विकास अधिकारी अपने क्षेत्रों के विशेषज्ञ हुआ करते हैं। विकास अधिकारियो और ग्रामीण सेवकों के बीच खण्ड विकास अधिकारी एक आवश्यक कडी है।[58]

ज़िला पंचायत

उ0प्र0 पंचायत विधि "सशोधन" अधिनियम, 1994 के द्वारा प्रत्येक जिले के लिये एक जिला पंचायत होगी। जिसका नाम उस जिले के नाम पर होगा और जो एतद्पश्चात् उपबन्धित प्रकार से संगठित की जायेगी। इस प्रकार जिला पंचायत एक निगमित निकाय होगी।[59]

जिला परिषद निःसंदेह पंचायती राज की स्थापना के बाद उत्पन्न हुई एक नयी सस्था है परन्तु ज़िला स्थानीय संगठन के अंग कें रूप मे यह स्थानीय स्वसरकार मे बहुत देर से सम्मिलित रही है। पिछली शताब्दी के आठवें दशक में यह लार्ड रिपन की सरकार थी जिसने जिला स्तर पर ग्रामीण मण्डल का गठन किया था। ज़िला मण्डलों ने अपने प्रारम्भिक काल में अपना कार्य बडी उत्कृष्टता से निभाया। परन्तु स्वतन्त्रता का आगमन तत्पश्चात सवैधानिक आदेशो के आधार पर ग्राम पंचायतों का समुचित विकास जिला मण्डलों के लिये मौत की आखरी घण्टी के समान ही था।[60] राजस्थान में पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम 1959, "70" के

---

[57] देखें परिशिष्ट स क्षेत्र पंचायत का प्रशासन तंत्र

[58] माहेश्वरी पार्श्वोद्घृत पृ0 95

[59] सिह साहिब, सिह सविंदर स्थानीय तथा विकास प्रशासन, न्यू एकेडमिक पब्लिशिंग कम्पनी जालन्धर, 1992 पृ0 61

[60] तिवारी पार्श्वोद्घृत पृ0 96

द्वारा राज्य को यह अधिकार दिया गया था कि वह राजपत्र मे सूचना प्रकाशित करने के बाद राज्य मे सभी जिला बोर्डो अथवा किन्हीं विशेष को उसी दिन से समाप्त कर सकती है जिसका सूचना मे उल्लेख किया गया है। इस प्रकार समाप्त किये गये जिला बोर्डो की सारी सम्पत्ति एव उत्तरदायित्व राज्य सरकार के हाथ मे चले जाते हैं।

बलवत राय मेहता समिति की सिफारिशों की पालन विभिन्न राज्यों मे विभिन्न दृष्टिकोणो से की फलत जिला परिषद की रचना तथा कार्य प्रत्येक राज्य मे विभिन्न प्रकार से किये गये हैं। जिला परिषद प्रत्येक राज्य में "असम तथा तमिलनाडु" को छोड कर जिला स्तर की एक शीर्ष निकाय थी। एक निगम निकाय के रूप मे उसका शाश्वत उत्तराधिकार था उसकी अपनी मुहर होती थी। वह किसी पर मुकदमा चला सकती थी और उस पर मुकदमा चलाया जा सकता था। उसे संविदा करने का अधिकार भी होता था। आध्रप्रदेश, बिहार, गुजरात, महाराष्ट्र, उडीसा, हरियाणा, राजस्थान उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बगाल में उसे जिला परिषद और तमिलनाडु तथा कर्नाटक मे उसका नाम जिला विकास परिषद था।[61]

ज़िला परिषद तीन प्रकार की होती हैं –

1 पूर्णत परामर्शवादी तथा समन्यवकारी 2. पूर्ण रूप से शक्ति सम्पन्न जिला स्व शासन निकाय पचायत समिति जिसका अभिकर्ता हो तथा 3.दोनो के मध्यवर्ती समिति जिसके कुछ विशिष्ट कर्तब्य होते है। और उसका अपना वित्त होता है। नायक ामिति के सुझाव के आधार पर महाराष्ट्र मे अधिक कार्य व शक्तिया पचायत समिति के पास न होकर जिला परिषद के पास है। तमिलनाडु और कर्नाटक में ज़िला परिषद समन्यवकारी संस्था है।[62]

<u>ज़िला पंचायत की रचना–</u> जिला पंचायत की सदस्यता की परिकल्पना इस तरह से की जाती है कि एक तरफ तो यह पंचायती राज

---

[61] सिह सविन्दर पार्श्वोदधृत पृ0 61
[62] फाड़िया लोक प्रशासन साहित्य भवन आगरा 1993 पृ0 706

की मध्यवर्ती स्तर से आगिक रूप से सम्बद्ध हो सके और दूसरी ओर राज्य विधानमण्डल तथा केंद्रीय ससद से जो इससे उच्च स्तर पर है। वस्तुतः 73 वे सविधान सशोधन से जिला पचायत मे निम्नलिखित प्रकार की सदस्यता उपलब्ध होती है,

1 जिला पचायत का एक अध्यक्ष, जो उसका पीठासीन होगा और निम्नलिखित से मिलकर बनेगी–

क.) जिले मे समस्त क्षेत्र पचायतो के प्रमुख,

ख.) निर्वाचित सदस्य, जो जिला पचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने जायेगे और इस प्रयोजन के लिये पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों मे विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या यथासाध्य, पचास हजार होगी।[63]

ग) लोक सभा के सदस्य और राज्य की विधान सभा के सदस्य जों उन निर्वाचन क्षेत्रो का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमे पचायत क्षेत्र का कोई भाग समाविष्ट है।

घ) राज्य सभा के सदस्य और राज्य विधान परिषद के सदस्य जो पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं।

जिला पचायत मे प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व एक सदस्य के द्वारा किया जायेगा। ऐसा सदस्य ज़िला पचायत के प्रादेशिक निर्वाचक क्षेत्र की निर्वाचक नामावली मे रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों द्वारा किया जायेगा। निर्वाचित सदस्य ज़िला पंचायत में अत्यन्त महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं। चूंकि इन्हीं निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से ही ज़िला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन किया जाता है और यही सदस्य अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी होंगे। शेष अन्य तीन प्रकार के सदस्य "ज़िले में समस्त क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख, लोक सभा और राज्य विधान सभा के सदस्य

[63] देखे परिशिष्ट संख्या– 22 सितम्बर 1994 को हुए पुनसशोधन

तथा राज्य सभा और राज्य विधान परिषद के सदस्य" न तो अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के निर्वाचन में और न ही अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव की कार्यवाही में मत का प्रयोग कर सकते हैं।

73 वें संविधान संशोधन के पूर्व जिला पंचायत लोक तांत्रिक निकाय नही, बल्कि एक सरकारी सस्था थी क्योकि पदेन तथा सहयोजित सदस्यों की संख्या इसमें अधिक थी। इसमे सहकारी समितियो का एक प्रतिनिधित्व, सामान्यत जिला सहकारी समिति का अध्यक्ष को प्रतिनिधित्व दिया गया था तथा जिला परिषद को समाज के सभी वर्गों को प्रतिनिधी बनाने के उद्देश्य से उसमें स्त्रियों, परिगणित जातियो और परिगणित जनजातियो को प्रतिनिधित्व दिया गया था। तथा कुछ सहयोजित सदस्य जिन्हें प्रशासन सार्वजनिक जीवन अथवा ग्राम्य विकास का अनुभव हो।[64] इससे इसके नये नेतृत्व के उभरने में बाधा पडती है इसके अतिरिक्त निर्वाचक की अप्रत्यक्ष प्रणाली ने इस सस्था को कम लोकतात्रिक बना दिया था।

ज़िला पंचायत की निर्वाचक नामावली–

प्रत्येक जिला पंचायत के प्रत्येक प्रादेशिक क्षेत्र के लिये एक निर्वाचक नामावली होगी। किसी प्रादेशिक क्षेत्र के लिये निर्वाचक नामावली क्षेत्र पंचायत या क्षेत्र पंचायतों के उतने प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों की निर्वाचक नामावलियो से मिल कर बनेगी जितने जिला पंचायत के उस प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र में समाविष्ट हैं। किसी जिला पंचायत के ऐसे किसी प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये निर्वाचक नामावली पृथकतः तैयार या पुनरीक्षित करना आवश्यक न होगा।[65]

ज़िला पंचायत की सदस्यता हेतु अर्हता–

ज़िला पंचायत की सदस्यता हेतु निम्नलिखित अर्हताएं निर्धारित की गयीं है।

---

[64] भाम्भरी सी. सी. लोक प्रशासन सिद्धान्त तथा व्यवहार, मेरठ 1992–93 पृ0 235–36

[65] उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत 1994 पाश्वोद्धृत पृ0 97–98

1— उसका नाम जिला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र के लिये तत्समय प्रवृत्त निर्वाचक नामावली मे सम्मिलित हो। निर्वाचक नामावली मे नाम सम्मिलित किये जाने के लिये आवश्यक है कि उसने 18 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत मे मामूली तौर से निवासी हो, भारत का नागरिक हो, स्वास्थ चित्त हो तथा निर्वाचनो सम्बन्धी भ्रष्ट 3ाचरण और अन्य अपराधो से सम्बन्धित किसी विधि के उप्बन्धो के अधीन मत देने के लिये तत्समय अनर्ह न हो।

2— सदस्य चुने जाने हेतु उसने 21 वर्ष की आयु पूरी कर ली हो।

ज़िला पंचायत में सदस्यों के स्थानों का आरक्षण—

प्रत्येक जिला पंचायत मे अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछडे वर्गों के लिये स्थान आरक्षित होगे। इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात जिला पचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचनों द्वारा भरे जाने वाले स्थानो की कुल संख्या मे यथाशक्य वही होगा जो उस पचायत क्षेत्र मे अनुसूचित जातियो की या उस पंचायत क्षेत्र में अनुसूचित जनजातियों की या उस पंचायत क्षेत्र मे पिछडे वर्गों की जनसंख्या उस क्षेत्र की कुल जनयंख्या मे है। और ऐसे स्थान किसी ज़िला पंचायत में भिन्न भिन्न प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रो को चकानुकम से ऐसे कम जैसा नियत किया जाये आवंटित किये जा सकेंगे।

प्रतिबंध यह है कि कुल सीटों के 50 प्रतिशत से अधिक लिये आरक्षण नहीं होगा। अनुसूचित जातियों हेतु 21 प्रतिशत, जनजातियों हेतु 2 प्रतिशत और पिछड़ी जातियों हेतु 27 प्रतिशत आरक्षण निर्धारित किया गया है। लेकिन आरक्षित स्थानों की संख्या क्षेत्र में अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति एंव लोगो की जनसंख्या के अनुपात में कम नहीं होगी। उक्त मे से ही प्रत्येक स्तर पर एक तिहाई प्रतिशत स्थानों हेतु महिलाओं के लिये आरक्षण की व्यवस्था रहेगी।

ज़िला पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल—

प्रत्येक जिला पंचायत को यदि धारा 232 के अधीन पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता है तो वह अपनी प्रथम बैठक के लिये नियत दिनाक से पाच वर्ष की अवधि तक, न कि उससे अधिक बनी रहेगी। किसी जिला पंचायत के किसी सदस्य का कार्यकाल जिला पचायत के कार्यकाल के अवसान तक होगा। किसी जिला पचायत का संगठन करने के लिये निर्वाचन छ माह की अवधि समाप्त होने के पूर्व ही हो जायेगे।

इस सविधान सशोधन के पूर्व चूंकि जिला परिषद में अधिकतर सदस्य ऐसे होते थे जो अन्य संगठनो के लिये निर्वाचित किये जाते थे, इस लिये उसके सदस्यो का कार्यकाल सदस्यों के मूल कार्यकाल पर निर्भर करता था। पजाब मे 5 वर्ष, मध्यप्रदेश मे 5 वर्ष, असम कर्नाटक तथा पश्चिम बंगाल मे 4 वर्ष तथा उत्तर प्रदेश, हरियाणा, तमिलनाडु, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र तथा गुजरात मे तीन वर्ष था।[66]

ज़िला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष— 73 वें संशोधन से पहले आन्ध्रप्रदेश, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, उडीसा,हरियाणा, पंजाब तथा पश्चिम बंगाल, मे वह सभापति कह लाता था, असम, गुजरात, महाराष्ट्र तथा कर्नाटक मे उसे प्रेसीडेंट कहते थे। बिहार तथा उत्तर प्रदेश मे वह अध्यक्ष तथा राजस्थान मे प्रमुख कहलाता था।[67]

प्रत्येक जिला पंचायत के निर्वाचित सदस्यों द्वाराअपने मे ही से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुने जायेंगे। जबकि इस संशोधन के पूर्व अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से गठित ज़िला परिषद के सदस्यों द्वारा होता था। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का कार्यकाल उसके निर्वाचित होते ही प्रारम्भ हो जायेगा और जिला पंचायत के कार्यकाल के साथ समाप्त होगा। किसी कारणवश जब अध्यक्ष,अनुपस्थिति, बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से अपने

---

[66] माहेश्वरी, पार्श्वोद्धृत पृ0 101

[67] सिंह साहिब पार्श्वोद्धृत पृ0 64

कृत्यो का निर्वाह करने मे असमर्थ हो और उपाध्यक्ष का पद रिक्त हो। राज्य सरकार आदेश द्वारा अध्यक्ष के कृत्यो का निर्वाह करने के लिये ऐसी व्यवस्था कर सकती है, जिसे वह ठीक समझे। जिला पंचायत का अध्यक्ष, उपाध्यक्ष या अन्य कोई निर्वाचित सदस्य स्वहस्ताक्षरित द्वारा पद त्याग कर सकता है, जो अध्यक्ष की दशा मे राज्य सरकार को और अन्य दशाओ मे अध्यक्ष को सम्बोधित होगा जो जिला पचायत के मुख्य अधिकारी को दिया जायेगा।

प्रमुख,उपप्रमुख अध्यक्ष या उपाध्यक्ष होने या बने रहने के लिये विधायको तथा कतिपय पदाधिकारियो पर रोक है यदि वह

- ❖ संसद या राज्य विधान मण्डल का सदस्य हो या
- ❖ किसी नगर निगम का नगर प्रमुख या उप नगर प्रमुख हो या
- ❖ किसी नगरपालिका का प्रेसीडेंट या वाइस प्रेंसीडेंट हो या
- ❖ किसी टाउन एरिया कमेटी का चेयरमैन या किसी नोटीफाइड एरिया कमेटी का प्रेसीडेंट हो।

इसके साथ ही कोई व्यक्ति एक साथ एक से अधिक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में – क्षेत्र पंचायत का सदस्य न होगा या जिला पंचायत का सदस्य न होगा।

अध्यक्ष सभी गतिविधियों का केंद्र होने के कारण वास्तव में प्रभुत्वशाली होते हुए भी पूरे सदन द्वारा अविश्वास मत का शिकार भी हो सकता है। पंजाब में यह प्रावधान था कि अध्यक्ष के चुनाव के एक वर्ष के भीतर कोई अविश्वास प्रस्ताव नही लगाया जा सकता। यदि एक बार यह प्रस्ताव ही अनुमोदित नहीं होपाता तो पूरे कार्यकाल में इसे फिर दुबारा नहीं लाया जासकता। ऐसी कठोर प्रणाली स्थिरता अर्पित करने के शुभ उददेश्य रखने के बावजूद आत्मघाती होती है। इसीलिये उत्तर प्रदेश पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 द्वारा ज़िला पंचायत के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष में अविश्वास प्रकट करने का प्रस्ताव किया जा सकता है तथा उस

पर कार्यवाही की जा सकती है। ऐसा अविश्वास प्रस्ताव जिला पचायत के तत्समय सदस्यो की कुल सख्या के कम से कम आधे निर्वाचित सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरकृत होगा। प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रतिलिपि के साथ नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले निर्वाचित सदस्यो के द्वारा व्यक्तिगत रूप से उस कलेक्टर को दिया जायेगा जिसका जिला पचायत पर क्षेत्राधिकार हो। तदुपरान्त कलेक्टर जिला पचायत की एक बैठक उक्त प्रस्ताव पर विचार करने के लिये जिला पचायत के कार्यालय में अपने द्वारा निश्चित दिनाक को बुलायेगा। तथा जिले के जिला न्यायधीश से ऐसी बैठक की अध्यक्षता की व्यवस्था करेगा।

इसके अतिरिक्त राज्य सरकार को राय मे अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अपने कर्तत्यो या कृत्यो का पालन नहीं करता या पालन करने से इकार करता है, या अपने में निहित अधिकारो का दुरूपयोग करता है या अपने कर्तव्यों के पालन मे अनाचार का दोषी पाया जाय या अपने कर्तब्यो के पालन मे शारीरिक या मांसिक रूप से असमर्थ होजाये तो राज्य सरकार यथास्थिति अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को स्पष्टीकरण का समुचित अवसर देने के पश्चात उसको आदेश द्वारा पद से हटा सकती है और ऐसा आदेश अन्तिम होगा तथा उस पर किसी विधि न्यायलय मे आपत्ति नही की जा सकेगी। अपने पद से हटाया गया कोई अध्यक्ष या उपाध्यक्ष दुबारा इसी रूप में निर्वाचित होने का पात्र न होगा।

ज़िला पंचायतों के कार्य तथा समितियां

उ0 प्र0 क्षेत्र समिति एंव ज़िला परिषद अधिनियम 1961 द्वारा प्राविधानित कार्य और दायित्वो मे व्यापक परिवर्तन कर अब उनके कार्य और दायित्वों को काफी व्यापक कर दिया गया है। यद्यपि 1994 के अधिनियम पूर्व सी0 पी0 भाम्भरी के अनुसार, " ज़िला परिषद को कोई निष्पादन कार्य नहीं सौंपे गये हैं यह-तो एक समन्यव एंव पर्यवेक्षण करने वाला निकाय है। यह एक ओर तो राज्य सरकार और दूसरी ओर पंचायतों एंव पंचायत

समितियो के बीच सम्पर्क स्थापित करती है।[68] परिषदें पचायत समिति की कियाओ का पर्यवेक्षण करती हैं एंव उनमे तालमेल स्थापित करती हैं।"[69] यह कहा जासकता है कि महाराष्ट्र और गुजरात को छोडकर राजस्थान, तमिननाडु, असम,मध्यप्रदेश, उडीसा और बिहार मे परिषद को केवल अपने नीचे के निकायो के कामो का परिवीक्षण करना और उन कामो के बीच समन्वय स्थापित करना था। जिला परिषद को केवल नियंत्रण परिवेक्षण और समन्वय के ही कार्य सौंपे गये हैं।[70] जिला पचायत सविधान द्वारा निर्धारित 29 मदो[71] पर कार्य और दायित्वों को भलि भॉति निर्वहन हेतु पूर्व मे निर्धारित अंतिम तीन समितियॉ यथा शिक्षा, सार्वजनिक निर्माण और जनस्वास्थ समितियो के स्थान पर 6 स्थायी समितियों के माध्यम से करेगी।

मध्य प्रदेश आदि राज्यों में व्यवस्था है कि जिला परिषद का अध्यक्ष ही समिति के अध्यक्ष का काम करेगा। किन्तु आन्ध्र प्रदेश में जिला परिषद का अध्यक्ष प्रत्येक स्थायी समिति का सदस्य है फिर भी प्रत्येक समिति का अध्यक्ष जिलाधीश होता था। आन्ध्र प्रदेश पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम 1959 में लिखा है, "जिलाधीश हर स्थायी समिति का सभापति होगा। जिलाधीश की अनुपस्थिति में जिला परिषद का सभापति और जिलाधीश तथा जिला परिषद अध्यक्ष दोनों की अनुपस्थिति मे उपसभापति यदि वह स्थायी समिति का सदस्य हो और यदि उपसभापति भी अनुपस्थित हो तो स्थायी समिति की बैठक में उपस्थित सदस्यों द्वारा चुना हुआ सदस्य सभापति का कार्य करेगा।"[72] स्थायी समिति जिला परिषद के अधीन होती है इसलिए उसके निर्वाचित अध्यक्ष को उसकी समितियों में उच्चतम स्थान प्रदान करना उचित ही नही अपितु असंगत है। स्थायी समितियों के सदस्यों का कार्यकाल वही होता है जो जिला परिषद के सदस्यों के रूप में उनका

---

[68] भाग्मरी सी पी लोक प्रशासन पृ0 295
[69] वही
[70] रविंद शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, 1985 पृ0 216–17
[71] 73 वॉ सविधान की ग्यारहवीं अनुसूची में उद्धृतः देखेः परिशिष्ट
[72] सेक्शन 43 व, 6 उद्धृत एस आर. माहेश्वरी भारत में स्थानीय शासन आगरा 1997–98 पृ0 102

कार्यकाल होता है। इसके अतिरिक्त पचायत विधिसंशोधन अधिनियम 1994 जिला योजना समिति द्वारा प्रति वर्ष पंचायत क्षेत्र के लिए एक विकास योजना तैयार की जायेगी। इसी प्रकार क्षेत्र पंचायत खण्ड की ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओ को सम्मिलित करने के पश्चात खण्ड के लिए प्रत्येक वर्ष एक विकारा योजना तैयार करेगी। जिला पंचायतो द्वारा क्षेत्र की योजनाओ को सम्मिलित करन के बाद जिले हेतु प्रतिवर्ष एक विकास योजना तैयार की जायेगी। इस कार्य हेतु एक " जिला योजना समिति" के गठन का प्राविधान किया गया है।

जिसमे 4/5 सदस्य जिला पचायत एव म्युनिसिपैलिटीज के निर्वाचित सदस्यो मे से ग्रामीण एव शहरी जनसंख्या के अनुपात के आधार पर निर्वाचित होगें। समिति के 1/5 सदस्य राज्य सरकार द्वारा नामित किये जायेगे। प्रत्येक जिले मे समिति के सदस्यो की संख्या कम से कम 20 किन्तु 40 से अधिक नही होगी। जनपद के लोकसभा राज्यसभा विधानसभा तथा विधान परिषद के सदस्य समिति में स्थायी आमंत्री होगें। मुख्य विकास अधिकारी समिति का पदेन सचिव होगा और जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी पदेन सयुक्त सचिव होगा। समिति के सदस्यों के निर्वाचन का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा किया जायेगा।

इस समिति के द्वारा राष्ट्रीय एव राज्य स्तरीय उददेश्यों के अधीन स्थानीय आवश्यकताओं एव उददेश्यों का निर्धारण किया जाता है। योजना के उददेश्यों एवं रणनीतियों के अनुरूप वार्षिक योजना एवं पंचवर्षीय योजनाओं के प्रारूप का निरूपण सशोधन एव समेकित करना। जिले के लिए एक रोजगार योजना तैयार करना। जिले में कार्यान्वित हो रही समस्त योजनाओं का अनुश्रवण समीक्षा एव मूल्यांकन करना। समिति की बैठक प्रत्येक त्रैमास में कम से कम एक बार अवश्य आहूत की जायेगी।

जिला पंचायत आय के साधनः—

सामान्यतः जिला पचायत के आय के साधनों को निम्नलिखित चार वर्गो मे विभाजित किया जा सकता है– कर करों से इतर साधन, राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान तथा विविध साधन। गुजरात महाराष्ट् उत्तर प्रदेश आदि कुछ राज्यो मे जिला परिषद को कर लगाने की शक्तिया दे दी गयी थी। उत्तर प्रदेश मे शासन द्वारा जिला योजना का परिव्यय सीधे जिलों मे और स्वीकृतियॉ भी जिला स्तर पर उपलब्ध करा दिया जायेगा। जिला योजना समिति को जिला योजना के कार्यक्रमों के परिव्यय को परिवर्तित, पुनरीक्षित उपान्तरित करने का अधिकार भी होगा और तद्नुसार जिला मजिस्ट्रेट धन का पुनरावेदन करेगे। जिलाधिकारी को पदेन विशेष सचिव, वित्त नामित किया जायेगा। अब जिला पंचायतो द्वारा कर ऐसे व्यक्तियों पर लगाया जायेगा जिनकी कुल कर योग्य आय 12000 रूपये से अधिक होगी। जबकि पूर्व अधिनियम मे यह सीमा मात्र 600 रू रखी गयी थी।

जिला पचायतो द्वारा किसी भी व्यक्ति द्वारा वछित सूचना न देने अथवा असत्य सूचना देने पर 100 रू के स्थान पर 1000 रू. तक जुर्माना किया जा सकेगा। इसी प्रकार जिला पंचायत द्वारा दिये गये आदेश के उल्लंघन पर 1000 रू. तक प्रथम दोषसिद्धि के पश्चात प्रत्येक दिन के लिए 50 रू के अर्थदण्ड की व्यवस्था की गयी है जो पूर्व मे केवल 250 रू और 10 रू थी।

उपरोक्त देय समस्त धनराशियों में सम्बन्धित जिला पंचायत वसूली के प्रयोजन में वांछित कार्यवाही करने के लिए सक्षम होगी।

विकेन्द्रीकरण हेतु जिला पंचायतों के लिए व्यवस्था

पूर्वोक्त योजना में जिला परिषद के कार्यकाल का इतना विस्तार किया कि सम्पूर्ण जिला प्रशासन और जिलाधीश को जिला परिषद का प्रमुख कार्यकारी अधिकारी बना दिया गया था और जिले का सम्पूर्ण कर्मचारी वर्ग जिला परिषद के अधीन कर दिया गया। इस प्रकार एक कथन में प्रशासन की दैधता समाप्त कर दी गयी। जिला परिषद की शक्तियॉ कुछ मामलों

मे केवल परामर्श देने तक ही सीमित थी किन्तु कुछ विषयो में उनकी शक्तियाँ अन्तिम तथा लाभकारी थी। स्थानीय शासन की इस योजना के तीन लाभ बताये गये थे–

" सर्वप्रथम जिला– परिषद को जिलाधीश और उसके अधीन कर्मचारियों के रूप मे एक कुशल कार्यकारी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग मिल जायेगा तथा उसमे उसे अतिरिक्त धन का व्यय नही करना पडेगा। दूसरे, इससे जिला प्रशासन के नौकरशाही स्वरूप मे कमी आयेगी। अन्त मे इससे जनता की दृष्टि मे स्थानीय स्वशासन का महत्व बढेगा और इस प्रकार उसकी रूचि तीव्र होगी।"[73]

इसी तरह विकास आयुक्त सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज आन्दोलन का अगुआ होता है।[74] जिसकी संस्तुति शाही विकेन्द्रीकरण आयोग "1907–1909" ने की थी। विकास आयुक्तो की प्रभावकारिता उनके अपने व्यक्तित्व तथा अभिवृत्तियो तथा इस बात पर निर्भर करती है कि राजनीतिक कार्यपालिका के महत्वशाली व्यक्तियों के साथ उनके सामान्य सम्बन्ध किस प्रकार है। सामान्य धारणा यह है कि अपनी स्थिति प्रतिष्ठा तथा विस्तृत शक्तियो के कारण विकास आयुक्त राज्य व्यापी आधार पर विकास कार्यो को गति प्रदान करने तथा उनके बीच सामंजरूप स्थापित करने मे अधिक सफल है। पुरानी विभागीकृत व्यवस्था के अन्तर्गत यह कार्य इतने अच्छे ढग से सम्पादित नहीं किया जा सकता था।"[75] अतः ग्रामीण क्षेत्र मे स्वशासन की स्थापना के उददेश्य से स्थानीय निकायों को स्वायत्ता प्रदान करने, उन्हे सत्ता के साथ–साथ कार्य सौपने, कार्यो को करने के लिए विशेष संसाधन उपलब्ध कराने, इन कार्यो से सम्बन्धित स्टाफ का हस्तानान्तरण करने तथा वित्तीय एवं प्रशासनिक अधिकार देने का ऐतिहासिक एवं कान्तिकारी निर्णय लिया गया है। प्रथम चरण में जिन कार्यो

[73] Sharma] M.P. **Reform of Local self Government in India**, Bombay, Hind Kitabas, 1944 P. 26

को ग्रामीण निकायो को हष्तान्तरित किया गया है उन विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी विकास कार्यो के लिए जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पंचायत के नियन्त्रण मे कार्य करेगा।[76]

DRDA के अध्यक्ष अब जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पचायत के अध्यक्ष होगे। DRDA की शासी निकाय मे वर्तमान सदस्यो के अतिरिक्त जिला पचायत की पांचो स्थायी समितियों के अध्यक्ष तथा वर्ण कमानुसार क्षेत्र पचायतो के 50 प्रतिशत प्रमुखो को एक–एक वर्ष के लिए सदस्य बनाया गया है।

मत्स्य विकास अभिकरण के अध्यक्ष तथा जिलाधिकारी के स्थान पर जिला पचायत के अध्यक्ष होगें मत्स्य विकास अभिकरण भी शासी निकाय मे वर्तमान सदस्यो के अतिरिक्त जिला पंचायत की पाचो स्थायी समितियो के अध्यक्ष तथा वर्ण कमानुसार क्षेत्र पंचायतो के 50 प्रतिशत प्रमुखों को एक एक वर्ष के लिए सदस्य बनाया गया है।[77]

सिचाई बन्धु के अध्यक्ष अब सम्बन्धित जिले के अध्यक्ष, जिला पंचायत होगे। विधायक निधी/ पुर्वाचल विकास निधी / बुन्देलखण्ड विकास निधी तथा सुनिश्चित रोजगार योजना जिलाधिकारी के स्थान पर मुख्य अधिकारी/ मुख्य विकासअधिकारी द्वारा DRDA के माध्यम से संचालित की जायेगी।

चूँकि भारत सरकार द्वारा सासद निधी के संचालन के लिए केवल जिलाधिकारी को अधिकृत किया गया है। अत सांसद निधी पूर्ववत जिलाधिकारी के नियन्त्रण में रहेगी।

उपरोक्त जिला पंचायत की नयी व्यवस्था से जिला योजना में जिले की स्थानीय प्राथमिकताओं और आवश्यकताओं का समावेश भली भॉति हो सकेगा। जिला योजना तैयार करने मे समय कम लगेगा। जिला योजना की स्वीकृतियॉ ज़िला स्तर पर ही निर्गत हो जायेगी। जिला योजना के परिव्यय

---

[76] देखें जिला स्तरीय अधिकारियों की सूची परिशिष्ट
[77] उद्धृत परिशिष्ट में, जिला ग्राम्य विकास अभिकरण का पुर्नगठन – उत्तर प्रदेश शासनादेश

और बजट प्राविधान का अन्तर समाप्त हो जायेगा। जिला योजना में शासन स्तर से कटौती और संशोधन आदि की दिक्कते समाप्त हो जायेगी बजट पारित होते ही तुरन्त कार्य शुरू हो जायेगे।

जिला पचायत को जिला योजना की स्वीकृत के लिए विभागाध्यक्षो और शासन के चक्कर नही लगाने पडेगे तथा जिला योजना लाल फीताशाही के चगुल से मुक्त हो जायेंगी। यद्यपि पचायती राज में संस्थानो के मार्ग निर्देशन, देखरेख तथा नियन्त्रण का प्रश्न सबसे महत्वपूर्ण होगा। पंचायती राज सस्थाओ के प्रति राज्य सरकारे तथा जिला अधिकारियों का उदासीन होना इसके लिए घातक होगा। राज्य सरकारो उनके तकनीकी अभिकरणो तथा जिला अधिकारियों का पंचायती राज संस्थाओ का मार्ग निर्देशन करना तथा उन्हे प्रोत्साहित करना है। जिला अधिकारियो को इन विकेन्द्रित लोकतान्त्रिक संस्थाओं के मित्र दार्शनिक तथा पथ प्रदर्शक बनाना है। इस प्रयोग मे उन्हे सकारात्मक प्रकृति का कार्य सम्पन्न करना है। जहॉ पथ, प्रदर्शन आवश्यक है, वहॉ उन्हें पथ प्रदर्शन करना है जहॉ समस्याओं की व्याख्या करनी जरूरी है, वहॉ उन्हें व्याख्या करनी है उन्हे जनता को अधिकतम पहल का मौका देने वाले शिक्षकों का कार्य करना है। कुछ अधिकारियों को यह मनोवृत्ति बन गया है कि उनका पचायती राज से कोई सम्बन्ध नही है[78] गलत है।

तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के स्वीकृत विधेयकों के उपर्युक्त मुख्य अशो के विवेचन से स्पष्ट है कि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का जो स्वप्न सन् 1959 मे देखा गया था, उसके साकार होने का समय आ गया है। ज्ञातव्य है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था की पहली शर्त होती है कि राज्य की नीति निर्माण प्रकिया के प्रत्येक क्षेत्र में जनता की अधिक से अधिक भागीदारी हो और राज्यों में हर संभव स्तर पर सत्ता का

---

[78] The Evaluation report in Rajasthan gives statistical evidence to show that the district level officers (a) do not attend the meeting of the Panchayat Samities regularly and frequently (b) do not carry out the requried number of tours and inspections. **The working of panchayati Raj in Rajasthan Pages. 86-87**

विकेन्द्रीकरण इस प्रकार किया जाय कि आम जनता उसमें भाग ले सकें। पंचायती राज विधेयको के कानून बन जाने के परिणाम स्वरूप इस आशय का मार्ग प्रशस्त हुआ है।

उक्त दोनों सशोधनो के जरिए प्रदेश की पंचायती राज सस्थाओ को सवैधानिक मान्यता प्रदान किये जाने के कारण पचायते लोगों की भावानाओ को व्यक्त करने के शक्तिशाली माध्यम के रूप मे उभरेगी और लोकतंत्र का प्रभावशाली तीसरा दर्जा बनेगी, जिसे हम गर्व व सम्मान के साथ लोकतंत्र का पहला दर्जा कह सकेगे।

लोकतत्र की मूल भावना मे स्वतन्त्र निष्पक्ष और नियमित चुनाव की व्यवस्था ग्राम पचायतो को राष्ट्रीय स्तर पर सकिय करने की संवैधानिक मंशा की अभिष्ट हो गयी जो पिछले वर्षो में चुनाव के अभाव मे लगभग जडता की सरहद में कैद हो चुकी थी। पूर्णरूपेण स्वतन्त्र राज्य निर्वाचन आयोग की देख–रेख व नियन्त्रण मे पंचायतों के निर्वाचन तथा कामकाज मे अफसरशाही की आवश्यक दखलअंदाजी को समाप्त किया जा सकेगा।

नयी पचायती व्यवस्था मे पचायतो में युवकों को अधिकाधिक भागीदारी के सुअवसर देकर उनमें व्यापत कुंठा, असन्तोष व दिशाविहीनता को समाप्त कर उनकी शक्ति, साहस, स्फूर्ति और श्रंम को एकीकृत व संगठित करके ग्राम विकास कार्यकमो को अंजाम देने में लगाया जा सकेगा।

नयी पचायती व्यवस्था में जनसख्या के अनुपात में आरक्षण के माध्यम से ग्राम में रहने वाले शोषित, पीडित, दलित, उपेक्षित तथा अभावग्रस्त लोगों को अपनी बात कहने और अपनी समस्याओं का स्वयं समाधान करने का सशक्त माध्यम और अवसर दोनों प्राप्त होगा। जिससे पुरानी सामन्तवादी तथा जातिवादी कुव्यवस्था को समाप्त कर सामाजिक न्याय की दिशा का मार्ग प्रशस्त होगा जो वास्तविक अर्थो में सहभागी लोकतंत्र की स्थापना के लिए जरूरी है।

महात्मा गॉधी के वक्तव्य में देश की आजादी का अर्थ मात्र राजनीतिक आजादी न होकर वह वास्तविक आजादी होगी जिसमें ग्राम वासियो को अपने भाग्य का अपने भविष्य के निर्माण का स्वामित्व प्राप्त होगा। स्वामित्व (आर्थिक आजादी) के उददेश्य से ही पंचायतो के साधन स्रोतो मे कोई कमी न होने देने के लिए सवैधानिक मुहैया प्राप्त हैं।

इस अधिनियम को क्रान्तिकारी बताते हुए पूर्व प्रधानमंत्री श्री राजीव गॉधी ने कहा था," यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे लोकतन्त्र करोडो भारतीयो के दरवाजे तक पहुच जायेंगे। इससे हमारे लाखों गॉवों के विकास की शुरूआत होगी। यह एक ऐसी क्रान्ति है जिससे अनुसूचित जातियों और जनजातियों के करोडों लोगों तथा हमारी आजादी का आधा हिस्सा यानी भारत की महिलाओं के लिए नये अवसर नयी राहे खुलेंगी।"[79]

[79] तिवारी, एम. पी. पार्श्वोद्धृत पृ0 72

अध्याय–5

कोरांव ब्लाक का परिचय

अध्याय –5

कोरांव ब्लाक का परिचय

ऐतिहासिक एवं सांस्कृतिक स्थिति :–

प्रयागराज तथा संगम का उल्लेख ऋगवेद की एक ऋचा मे मिलता है। पितामह ब्रह्मा ने यहाँ यज्ञ किया था इसीलिये इसे प्रयाग कहा गया। संगम की महिमा का विशद वर्णन ब्रह्मपुराण, अग्निपुराण, कर्मपुराण, मत्स्य पुराण, श्रीमद्भागवत, बाल्मीकी रामायण आदि ग्रन्थो मे किया गया है। प्रयाग वैदिक ऋषियो की साधना स्थली और यज्ञों की पावन भूमि रही है। विभिन्न मत–मतांतरों, वेश भूषा, विभिन्न भाषाओ, विभिन्न संस्कृतियो का एक साथ समावेश गगा, यमुना एवं अदृश्य सरस्वती के पावन संगम के तट पर कुम्भ मेले मे होता है। लेखक का विचार है कि सरस्वती वास्तव मे जल की नदी न होकर प्रयाग (इलाहाबाद) की बौद्धिकता की प्रतीक कोई काल्पनिक नदी रही होगी।[1] भावनात्मक एकता के प्रतीक इस पर्व मे हिमालय और कन्याकुमारी की दूरी सिमट जाती है। अरूणाचल और कच्छ एक दूसरे के नजदीक आजाते हैं। 19वीं शताब्दी तक के प्राचीन कुम्भ मेलों का वर्णन हबीब ने भी अपनी ऐतिहासिक रचनाओं में किया है।

इलाहाबाद नाम के बारे में इतिहासकारों में मतैक्य नही है। पौराणिक आख्यानों के अनुसार सूर्यवंशी राजा इक्ष्वाकु इला ने प्रतिष्ठानपुर (झूँसी) को अपनी राजधानी बनाया। इस तट पर इला के बास के कारण इसे इलाबास भी कहा गया। महान अकबर काल के इतिहासकार बदायुनी के अनुसार

[1] तिवारी एन्ड पाण्डेय, सामान्य ज्ञान दिग्दर्शन, प्रयाग 1996, पृ. 552.

1575 ई0 मे जब सम्राट अकबर यहॉ आये थे तो उन्होंने इलाबास नामक नगर बसाया था।[2]

ऐतिहासिक दृष्टि से इसका सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान है क्योकि महाराजा दुष्यंत के पुत्र राजा भरत इसी प्रतिष्ठानपुर के राजा थे जिनके नाम पर आज इस देश का नाम भारत है।

एकता एव सद्भाव की मिसाल प्रयाग की भूमि, महात्मा गौतम की तपस्थली रही। 319 ई0 पूर्व मे चद्र गुप्त मौर्य ने यहॉ की बागडौर अपने हाथों में ली। अशोक ने प्रयाग और कौशाम्बी मे अपने स्तम्भ स्थापित किया। चंद्रगुप्त द्वितीय के शासन काल मे चीनी यात्री फाहियान यहा आया। यशोवर्धन की मृत्यु के बाद 644 ई0 में सम्राट हर्षवर्धन आये। हर्षवर्धन के राज्यकाल से प्रयाग कुम्भ का महत्व परिलक्षित होता है। चीनी यात्री हवेनसांग लगभग 700 ई0 मे कुम्भ मेले का आंखो देखा वर्णन प्रस्तुत किया है, "महाराजा हर्षवर्धन कुम्भ मेले के पर्व पर भाग लिया था। वह अपने परिवार को लेकर त्रिवेणी आया। संगम स्थान पूजा पाठ के पश्चात अपना सारा खजाना दान कर दिया।"[3]

648 ई0 में हर्षवर्धन के देहान्त के बाद 732 ई0 से 748 ई0 के आस पास प्रयाग पाल के नरेशो के अधीन रहा और 810 ई0 मे परिहार राजपूतों का यहॉ शासन रहा। सम्राट अकबर ने यहॉ 14 नवम्बर 1583 ई0 को इलाहाबाद किले की नीव रखी। अकबर के पूर्व इलाहाबाद कडेमानिकपुर सूबे का भाग था। जहांगीर की एक पत्नी "खुस्रू की मां" को खुशरूबाग मे ही दफनाया गया था। शाह आलम द्वितीय का इलाहाबाद में बहुत दिनों तक निवास रहा है। यह भी कहा जाता है कि अकबर ने दीन–ए–एलाही के नाम

---

[2] बदायूनी, अब्दुल कादिर, " मुन्तखबुल्लुबाब" – बदायूनी द्वारा लिखे गये इतिहास का नाम है।
[3] ऐतिहारिक एंव सास्कुतिक महत्व' उदधृत सूचना एंव जनसम्पर्क पत्रिका पृ0 7–8

से जब एक नया धर्म चलाया तो उसके नाम पर इस नगर का नाम इलाहाबाद पडा।

इलाहाबाद जनपद का वर्तमान स्वरूप बहुत कुछ अकबर के समय में प्राचीन प्रयाग का आधुनिक नाम इलाहाबाद अकबर द्वारा रखे गये अल्लाहाबाद "ईश्वर का निवास स्थान का बिगडा रूप है" मुगलकाल में इलाहाबाद को मराठो का भी आक्रमण झेलना पडा। सन् 1834 में इलाहाबाद उत्तर पश्चिम सूबे की राजधानी बना था परन्तु बाद में राजधानी आगरा स्थानान्तरित कर दी गयी थी। जनवरी 1858 ई. में भारत के तत्कालीन वायसराय है लार्ड केनिग ने फिर इलाहाबाद को राजधानी घोषित किया।

राजनीतिक स्थिति–

राष्ट्रीय आन्दोलन की 1857 की प्रथम क्रान्ति के समय इलाहाबाद कांति का प्रमुख केन्द्र था। 23 सितम्बर सन् 1887 में इलाहाबाद विश्वविघालय की स्थापना हुई। 19 वी सदी के उत्तरार्ध में यहॉ आर्य समाज एव ब्रह्म समाज जैसे धार्मिक पुर्नजागरण के नई आन्दोलन प्रारम्भ हुए। भारतीय राष्ट्रीय काग्रेस का अधिवेशन यहॉ 1888 में हुआ। उसके बाद 1892 में एवं 1910 में भी यहॉ कांग्रेस का अधिवेशन हुआ था। 1920 मे यही पर खिलाफत आन्दोलन की बैठक में महात्मा गॉधी ने ब्रिटिश शासन का अहिंसक विरोध करने का कार्यकम प्रस्तुत किया। सन् 1921 के सविनय अवज्ञा आन्दोलन में मोतीलाल नेहरू ने एक हजार से अधिक स्वयं सेवकों के साथ गिरफतारी दी थी। सन् 1930 मे उन्होंने अपना निवास स्थान राष्ट्रको समार्पित किया जो वाद मे स्वराज भवन बन गया।

स्वतन्त्रता के बाद भी इसने देश को पांच प्रधानमंत्री दिये। भारत के प्रथम प्रधानमंत्री पं नेहरू के आन्दोलनों के नेतृत्वकर्ता देशभक्त स्वतन्त्रता संग्राम सेनानी, लेखक दार्शनिक तथा वक्ता थे। मिन्टोपार्क बनवाने में

केन्द्रीय भूमिका निभाने वाले स्वतन्त्रता सेनानी राष्ट्रभक्त प मदन मोहन मालवीय, श्री पुरूषोत्तम दास टडन एव सादगी के प्रतिमूर्ति श्री लाल–बहादुर शास्त्री के योगदान को राष्ट्र भी भूल नही सकेगा। स्वतन्त्रता संग्राम के अमर सेनानी श्री चन्द्रशेखर आजाद यही अल्फ्रेड पार्क मे 1931 को वीरगति को प्राप्त हुए। गाधी जी के 1930 के नमक सत्याग्रह में अन्य लोगों के अलावा श्रीमती कमला नेहरू भी जेल गयी थी। इदिरा गांधी ने सन् 1920 मे बानरी सेना का गठन किया।

यहॉ का स्वराज भवन और आनन्द भवन आजादी का मूक साक्षी है। लाल पदमधर 12 अगस्त 1942 को जिला कचहरी पर ब्रिटिश हुकूमत का झंडा उतार कर तिरंगा झंडा फहराते हुए अगेजों की गोली से शहीद हुए थे। फिरोज गॉधी, प गोपाल स्वरूप पाठक, अमरनाथ झा, प्रो. सतीश चन्द्र देव, मेघनाथ साहा आदि ने प्रयाग की पावन धरा पर जन्म लेकर इसे गौरवन्वित किया।

<u>भौगोलिक स्थिति–</u> इलाहाबाद जनपद 24.47 डिग्री और 25.47 डिग्री अक्षोश तथा 81 19 डिग्री व 82 डिग्री देशान्तर के मध्य है। जनपद के पूर्व में वाराणसी, पूर्वात्तर मे जौनपुर, पश्चिम मे कौशाम्बी, दक्षिण पश्चिम में बॉदा, उत्तर मे प्रतापगढ, दक्षिण पूर्व मे मिर्जापुर तथा दक्षिण में मध्य प्रदेश का रीवा जनपद स्थित है।

1991 की जनगणना के अनुसार इलाहाबाद का सम्पूर्ण क्षेत्रफल 7261.0 वर्ग किमी है। इलाहाबाद जनपद की तीन तहसीलो मझनपूर सिराथू तथा चायल का बड़ा भाग काटकर अब कौशम्बी जिला बनने से क्षेत्रफल कम हो गया है।[4] प्राकृतिक दृष्टिकोण से जनपद को दो भागों में बॉटा जा सकता है – गंगापार और यमुनापार। गंगापार की जलवायु शीतोष्ण है।

---

[4] 4 अप्रैल 1997 को राज्य सरकार द्वारा कौशाम्बी नया जिला बनाया गया है।

यमुनापार का क्षेत्र मुख्यत पठारी है। जनपद की औसत वर्षा 959 मिलीमीटर के लगभग है। नवम्बर माह मे जिले का दैनिक तापक्रम 23 7 डिग्री सेल्सियस होता है।गर्मी मे तापमान 48 8 डिग्री सेल्सियस और न्यूनतम 28 8 सेन्टीग्रेट तक पहुँच जाता है। जनपद का औसत वायु वेग 5.7 किमी. प्रति घटा है। जो जून मे अधिकम 8 7 और नवम्बर मे न्यूनतम 2.7 किमी प्रतिघंटा तक होता है।

जनसंख्या— उत्तर प्रदेश का सर्वाधिक जनसख्या वाला जिला इलाहाबाद है। वर्ष 1991 की जनगणना के अनुसार इलाहाबाद की जनसंख्या 4921310 है। इसमें पुरूषो की सख्या 2624830 तथा महिलाओं की संख्या 2296310 है। 4921310 जनसंख्या मे से 3898950 ग्रामीण है। शहरी जनसंख्या का अनुपात मात्र 1022370 ही है। इस प्रकार कुल जनसंख्या में नगरीय जनसख्या का प्रतिशत 20 8 है। जनसंख्या का घनत्व प्रतिवर्ग किमी. 677 है। 1981 से 1991 के दशक में जनसंख्या वृद्धि प्रतिशत 29.6 है। प्रति हजार पुरूषो का महिलाओं की सख्या 875 है।

कुल 42.7 प्रतिशत लोग साक्षर है। जिसमें से 59.1 प्रतिशत पुरूष तथा 23.5 प्रतिशत स्त्री का है। कुल जनसंख्या मे अनुसूचित जाति/जनजाति का प्रतिशत 24.5 है। जिसमे से अनुसूचित जाति 1203850 तथा अनुसूचित जनजाति 2200 है।

परिवार का औसत आकार ग्रामीण व नगरीय दोनों ही क्षेत्रो में 6—6 ही है। जनपद में प्रमुख धार्मिक सम्प्रदाय हिन्दू, मुस्लिम, ईसाई, सिक्ख, बौद्ध, जैन है। हिन्दुओं का कुल जनसंख्या से प्रतिशत 86.79 है। कुल हिन्दुओं 4271348 मे से ग्राम में रहने वालों की संख्या 3507762 है। ऐसे ही 636680 मुस्लिम में नगरों की तुलना में ग्रामीण मुसलमान 389001 है। अन्य

धार्मिक सम्प्रदायो की जनसख्या इस जिले मे 191 हो है जिसका प्रतिशत कुल जनसख्या मे शून्य ही है।

कुल जनसख्या के प्रतिशत मे से 92.08 प्रतिशत लोग हिन्दी भाषी है। उर्दू पंजाबी बगाली बोलने वालो का प्रतिशत कमश· 7 20, ·12, ·15 है। ·08 प्रतिशत मे अन्य भाषायें सम्मिलित है।

1994–95 के अनुसार 7261 0 वर्ग किमी क्षेत्रफल मे से 470 हजार हेक्टेअर भूमि में कृषि की जाती है। जिसमे से शुद्ध सिचित क्षेत्रफल 290 हजार हेक्टेअर हैं 10.92 हजार मीट्रिक टन खाद्यान का उत्पादन 1994–95 मे हुआ। यहॉ पर 49 3 प्रतिशत कृषक 25 9 प्रतिशत कृषि श्रमिक है।

ग्रामीण बैक शाखाये 92, सहकारी बैक शाखाओ 44 तथा सहकारी कृषि एव ग्रामीण विकास बैक 9 है। शीत भण्डार की सख्या 30 है। ग्रामीण सस्ते गल्ले की दुकान 2208 है।

सिचाई के लिए नहर, राजकीय नलकूप व्यक्तिगत नलकूप तथा पम्पसेट की व्यवस्था विकास खण्डों में है। जहां राजकीय नलकूप की संख्या 1276 है वही व्यक्तिगत नलकूप व पम्पसेटो की संख्या 65445 है। वही नहरो की लम्बाई 2726 किमी. है।

1995–96 के अनुसार विघुतीकृत ग्रामों की संख्या 3155 है। विधुतीकृत अनुसूचित जाति बस्तियो में नलकूप हैण्डपम्प इण्डिया मार्क 2 लगाकर जलसम्पूर्ति के अन्तर्गत आने वाले ग्राम 3537 है। इलाहाबाद जनपद का कोई भी ग्राम ऐसा नहीं है जहॉ ऐसी सरकारी व्यवस्था न हो।

इलाहाबाद जनपद में 1995–96 में 10235 लाख रूपये में राष्ट्रीय बचत में शुद्ध जमा धन के रूप में संग्रहित किया गया।

जिला सेक्टर योजना पर कुल व्यय 1994–95 मे 191592 हजार रूपये 1995–96 में 278561 हजार रूपये किया गया। 1996–97 में परिणाम का लक्ष्य 464514 हजार रूपये है। इलाहाबाद जनपद में 1995–96 में 9

तहसील तथा 28 सामुदायिक विकासखण्ड है। 1864 ग्राम सभा तथा 304 न्याय पचायत है। 4 अप्रैल 1997 को राज्य सरकार द्वारा जनपद कौशाम्बी का सृजन कर इलाहाबाद का पुर्नगठन किया गया। पुर्नगठित जनपद मे 8 तहसीले सोराव, सदर, फूलपुर, हडिया, करछना, बारा, मेजा एव कोराव है। कुल 20 विकास खण्ड है।

तहसील का नाम	विकास खण्ड का नाम
सिराथू	कड़ा
सिराथू	सिराथू
मझनपुर	सरसवा
मझनपुर	मझनपुर
मझनपुर	कौशाम्बी
चायल	मूरतगज
चायल	चायल
चायल	नेवादा
सोराव	कौडिहार
सोराव	होलागढ
सोरावं	मउआइमा
सोरांव	सोराव
फूलपुर	बहरिया
फूलपुर	फूलपुर

फूलपुर	बहादुरपुर
हडिया	प्रतापपुर
हंडिया	सैदाबाद
हडिया	घनुपुर
हंडिया	हडिया
बारा	जसरा
बारा	शंकरगढ
करछना	चाका
करछना	करछना
करछना	कौधीयारा
मेजा	उरूवा
मेजा	मेजा
मेजा	कोरांव
मेजा	माडा

<u>क्षेत्रफल एवं जनसंख्या</u>— उ.प्र. के दक्षिण में पठारी भाग स्थित है यह भाग प्राचीन शैलों से निर्मित है जिसमें ग्रेनाइट तथा क्वार्टजाइट शैलो का बाहुल्य है। यह ढक्कन के पठार एव कैमूर तथा सोनापार की पहाडियों का विस्तार है। इसमें इलाहाबाद की मेजा व करछना तहसीलें हैं। इलाहाबाद जनपद के यमुनापार क्षेत्र में बारा, करछना के भाग शामिल है। जिसमें मेजा और कोरांव तहसीलें है। 4 अप्रैल 1997 से पहले कोरांव विकास खण्ड की तहसील मेजा थी। तहसील बारा के शंकरगढ तथा लोहगरा इलाके में शिल्किासैण्ड पाया जाता है। उत्तर भारत के अधिकांश काच के कारखानों में कच्चे माल की पूर्ति इन्हीं स्थानों की शिल्किासैण्ड से की जाती है। इन

तहसीलों की सीमा टोस नदी निर्धारित करती है। टोस और बेलन इस क्षेत्र की दो प्रमुख नदियॉ है। यमुना गंगा की मुख्य सहायक नदी है। जोगीताल, भसियाव, रइया, रनवाई, मलहना, कनिहरा, बसुअ,ा काजीपुर, उपरधा आदि गंगापार मे प्रमुख झीले है। बेलसारा, अमिलिया, जोरा, लहदी, सकरी और सोनई यमुना पार क्षेत्र की मध्यम एव छोटी झीले है।

इलाहाबाद की करछना तथा मेजा तहसील के कोराव विकास खण्ड आदि मे मिश्रित लाल एव काली मिटटी पायी जाती है। यह नमी कम धारण करती है। तथा गर्मियों मे इसमें दरारे पड जाती है। यहॉ बागर व खादर मिटटी भी पायी जाती है। यह काफी उपजाउ होती है। यह मिटटी गगा यमुना एवं इनकी नदियो द्वारा बहाकर लायी जाती है।

1991 की जनगणना अनुसार 'कोरांव विकास खण्ड'

क्षेत्रफल	729.0 वर्ग किमी
जनसंख्या	182849
पुरूष	97857
स्त्री	84992
अनुसूचित जाति	53379
अनुसूचित जनजाति	790
साक्षर व्यक्तियों की संख्या	42691
स्त्री	6678
पुरूष	36013
कुल गांवों की संख्या	210
आबाद	203

गैर आबाद 7

जनसंख्या घनत्व 249 व्यक्ति 'प्रतिवर्ग किमी'

कोराव ब्लाक के कुल क्षेत्रफल मे आवासीय मकानो की सख्या 29714 है। यद्यपि परिवारो की सख्या 30545 है। ग्रामीण जनसख्या की वृद्धि गत दशक मे 38 20 प्रतिशत है।

अनुसूचित जाति/जनजाति का कुल जनसख्या से प्रतिशत 29 6 है। जिनमे से अनुसूचित जाति पुरूषो व स्त्री की संख्या कमश 285421 व 24837 है। इसी तरह अनुसूचित जाति/जनजाति के पुरूष व स्त्री की संख्या कमशः 29542 व 24837 है। इसी तरह अनुसूचित जनजाति के पुरूष की सख्या 435 तथा स्त्री की संख्या 166 ही है।

साक्षर व्यक्तियो का कुल जनसख्या से प्रतिशत 29 9 है। जबकि कृषि मे लगे कर्मकारों का कुल मुख्य कर्मकारों से प्रतिशत 92 3 है। कुल जनसख्या में से कुछ मुख्य कर्मकारो का प्रतिशत 38.5 ही है। पारिवारिक उघोग मे लगे कर्मकारों का कुल मुख्य कर्मकारों से प्रतिशत 1.4 है।

यहॉ के लोगो का मुख्य आर्थिक प्राप्ति का स्रोत कृषि है। कृषक 41545 हैं तो कृषि श्रमिक 23516 हैं। पशुपालन, जंगल तथा वृक्षारोपण का कार्य करने वाले लोग 179 हैं। 1095 लोग व्यवसायिक एंव वाणिज्य से जुडे हैं। 83 लोग उद्योग खान खोदने का कार्य करते है। यातायात, संग्रहण एंव संचार कार्य में 221 लोग संलग्न हैं। वर्ष 1991 की जनगणना के अनुसार कुल मुख्य कर्मकार 70461 एंव सीमांत कर्मकार 2928 है। अतः कुल जनसंख्या में से 78889 कुल कर्मकार हैं।

पंचायत राज :

कोरॉव विकास खण्ड मे 99 ग्राम सभा तथा 11 न्याय पंचायत हैं। 1992 से लेकर 1994–95 मे 119 ग्राम सभा थी। 13 पचायत घर की भी सुविधा उपलब्ध है। ग्राम पचायतो के आय का स्रोत कर, राज्य सरकार के अनुदान, क्षेत्र पंचायत तथा जिला पचायत के विशिष्ट कार्यक्रमों के लिये प्राप्त धनराशि, निर्माण की गयी सम्पत्ति व अन्य स्रोतो से प्राप्त धन है।

कोरॉव विकास खण्ड की दूरी जिला मुख्यालय से 67 किमी है। दस ग्राम विकास अधिकारी केंद्र हैं। जनपद मे विकास खण्डवार प्रमुख सुविधा केन्द्रों से दूरी के अनुसार ग्रामो की संख्या भी निर्धारित की गयी है।

	विकासखण्ड	ग्राम विकास आधकारी केन्द्र
ग्राम मे	1	11
1 किमी. से कम	10	7
1–3 कि.मी.	31	22
3–5 कि.मी	7	25
5 कि.मी. से अधिक	154	139
कुल	203	203

सामान्य शिक्षा एवं समाज शिक्षा :–

ग्राम पंचायतों को प्राथमिक विद्यालय, उच्च प्राथमिक विद्यालय तथा औपचारिक शिक्षा के कार्य हस्तान्तरित किये गये हैं। इन विद्यालयों के प्रधान अध्यापक, शिक्षक तथा अनौपचारिक शिक्षा के अनुदेशक ग्राम पंचायतों के

नियन्त्रण मे कार्य करेगे। जहा 1991–92 मे 89 जूनियर बेसिक स्कूल थे वहॉ 1996–97 मे बेसिक स्कूलो की संख्या बढकर 119 हो गयी है जो कि इलाहाबाद जनपद के विकास खण्डो में सर्वाधिक प्राथमिक विद्यालयो की सख्या होने का गौरव कोराव ब्लाक को ही प्राप्त है।

	जूनियर बेसिक स्कूल (1–5)	सीनियर बेसिक स्कूल (6–8)	हायर सेकेन्ड्री स्कूल (9–12)
कुल शिक्षण संस्थाओ की सख्या	119	29	8
(बालिका)		2	1
छात्र	15643	2926	5144
(अनुसूचित जाति / जनजाति)	4250	767	859
छात्राये	4727	649	658
(अनुसूचित जाति / जनजाति)	1042	121	133
शिक्षक	285	113	162
(शिक्षिका)•	12	2	8

• कोष्ठक में लिखे लोगों की संख्या का तात्पर्य कुल संख्या में से है।

यद्यपि 29 सीनियर बेसिक स्कूल में से बालिकाओं के लिये 2 ही विद्यालय होने से उच्च प्राथमिक शिक्षा की प्राप्ति से वंचित रह जाती हैं। इतना प्रशंसनीय कदम अवश्य है कि इस विकास खण्ड की लडकियां भी इण्टरमीडिएट तक की पढाई कर लेती हैं।

शिक्षा के तीनो स्त्रो पर अनुसूचित जाति एव जनजाति के छात्र व छात्राओ को शिक्षा दी जारही है। तथा उन्हे शासन द्वारा निर्धारित दरो के आधार पर छात्रवृत्ति का वितरण भी किया जारहा है। यही कारण है कि अल्प सख्यक वर्ग के भी बच्चे प्राथमिक से लेकर उच्च शिक्षा तक प्राप्त कर रहे हैं।

जहा तक शिक्षण सस्थाओ मे शिक्षको की भर्ती का प्रश्न है वह प्राथमिक विद्यालयो मे कम जरूर है परन्तु उच्च शिक्षण कार्य हेतु उचित है। कही–कही एक ही शिक्षक पूरा एक विद्यालय का कार्य–भार सभाले हुए है। नया शासकीय प्रावधान है कि 50 प्रतिशत महिलाओ को भी शिक्षण कार्य सौंपा जाये। इस दृष्टि से शिक्षा मित्र योजना व शिक्षा गारन्टी योजना के तहत ध्यान देने की आवश्यक्ता है। यद्यपि अन्य ब्लाको की तुलना मे प्राथमिक से उच्च स्तर पर महिला शिक्षक की व्यवस्था होने से बालिकाओ के हित मे ही है। यदि कमी लगती है तो एक महाविद्यालय की जिससे इण्टरमीडिएट उत्तीर्ण करने वाले शिक्षार्थी स्नातक की डिग्री प्राप्त कर सके।

यह ऐसा एक मात्र ब्लाक है जहा 119 ग्राम मे ही जूनियर (मिश्रित) बेसिक स्कूल होने से छोटे– छोटे बच्चे (6–14) प्राथमिक शिक्षा से वंचित नही रह पाते हैं। एक कि मी से कम दूरी स्कूल के अन्तर्गत 36 गॉव आते हैं। प्राथमिक शिक्षा की दृष्टि से अन्य विकास खन्डो की तुलना मे सर्वाधिक अच्छी स्थिति कोरांव की है।

समाज कल्याण विभाग द्वारा कक्षा 1 से 5 तक के अनुसूचित जाति के सभी छात्रो को 25 रू0 प्रति माह, कक्षा 6 से 8 तक 40 रू0 प्रति माह तथा कक्षा 9 से 10 में अध्ययन करने वाले सभी छात्रों को 60 रू0 प्रतिमाह की दर से छात्रवृत्ति प्रदान किये जाने का प्रावधान है। अस्वच्छ पेशे में लगे माता/पिता को भी छात्रवृत्ति दिये जाने का प्रावधान है। इस योजना के अन्तर्गत छात्रावास मे रहने वाले छात्र/छात्राओं को भी छात्रवृत्ति प्रदान की

जाती है। जिन अभिभावको की वार्षिक आय 38220 रू0 है उनके बच्चों को दश्मोत्तर कक्षाओ मे अध्ययन करने के लिये पूर्ण छात्रवृत्ति एव पूर्ण शुल्क प्रदान किये जाने का प्रावधान है। इस कार्य मे पारदर्शिता हेतु छात्रवृत्ति की स्वीकृति एव वितरण विद्यालय स्तर पर गठित समिति, प्रधानाध्यापक एव अनुसूचित जाति के वरिष्ठ अध्यापक के द्वारा क्रास चेक के माध्यम से किया जाता है।

कोरांव ब्लाक के अनुसूचित जाति एवं जनजाति के छात्रों को सामान्य शिक्षा के लिये दी जाने वाली छात्रवृत्तियॅा:

वर्ष	संख्या
1991–92	2242
1992–93	2344
1993–94	2446
1994–95	2785
1995–96	3857
1996–97	4774

प्रौढ़ शिक्षा को बढावा देने के उद्देश्य से प्रौढ शिक्षा केन्द्र की स्थापना की गयी है। इलाहाबाद जनपद के किसी भी विकास खण्ड मे प्रौढ शिक्षा केन्द्र 5 कि मी से कम की दूरी में नही है। अत- इस विकास खण्ड में भी 5 कि मी. पर ही प्रौढ शिक्षा की व्यवस्था है जिसमे 203 ग्रामो के निरक्षर व्यक्तियो के लिए शिक्षा की व्यवस्था है।

<u>जल सम्पूर्ति</u> इलाहाबाद जनपद के ग्रामो में पेय जल की सुविधा हेतु हैण्ड पम्प इण्डिया मार्क– 2 लगाकर जल सम्पूर्ति की जारही है। इसके साथ ही कोराव ब्लाक का एक भी ग्राम पेय जल से अभावग्रस्त नही है। मात्र हैण्ड पम्प मार्क–2 द्वारा ही 186 गावो के 136000 गॉववासी लाभान्वित हो रहे है। इन परिसम्पत्तियो के रख रखाव हेतु मात्रात्मक धनराशि जो अब तक जल निगम द्वारा व्यय की जा रही थी। वह जनपदों के माध्यम से सीधे ग्राम पचायतो को उन मे स्थापित कुल हैण्ड पम्प की सख्या के अनुपात मे हस्तातरित कर दी जायेगी। इसके अतिरिक्त इन हैण्ड पम्पो के रख रखाव हेतु धनराशि की व्यवस्था पचायती राज विभाग राज्य वित्त आयोग के अन्तर्गत उप्लब्ध धन से भी की जायेगी। इस मद मे प्राप्त समस्त धनराशि गाव निधि मे रखी जायेगी। प्रावधान है कि 150 परिवार के आबादी के मध्य मे एक हैण्ड पम्प लगाया जायेगा। अभी तक 102 ग्रामो मे कुओ के द्वारा जलापूर्ति हो रही है। जबकि 203 आबाद ग्रामो से 101 ग्रामो मे हैण्ड पम्प व इण्डिया मार्का–2 द्वारा पेयजल सुविधा उपलब्ध हैं।

इस ब्लाक की सबसे अच्छी व्यवस्था पेयजल की है। इस खण्ड के 203 ग्रामो मे ही पेयजल स्रोत उप्लब्ध है। किसी ग्रामवासी को पेयजल के लिये गाव से बाहर जाने की आवश्यक्ता नही पडती है।

<u>सार्वजनिक स्वास्थ्य एंव परिवार कल्याण:</u> कोराव विकास खण्ड मे परिवार एव मातृशिशु कल्याणकेंद्रो की व उपकेद्रों की व्यवस्था है। चिकित्सा, स्वास्थय कार्यकर्त्ता, दाई, दवाईयां सम्बधित आवश्यक धनराशि एंव अन्य सामग्री सीधे ग्राम पचायतो को उप्लब्ध करायी जायेगी।

यहा पर तीन परिवार कल्याण एव मातृ शिशु कल्याण केंद्र के साथ–साथ 17 उपकेद्र कल्याण केंद्र भी है। प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों का

उत्तरदायित्व क्षेत्रपचायतो को सौंपा गया है। 6 प्राथमिक स्वास्थ्य केद्रो मे 12 डाक्टर तथा 56 शैय्या की व्यवस्था है। अन्य चिकित्सीय सहायता मे एलोपैथिक चिकित्सालय एक ही है। जबकि आयुर्वेदिक मे दो औषधालय के बीच एक ही चिकित्सक उप्लब्ध है। इस तरह चिकित्सीय क्षेत्र मे इसकी स्थिति सतोषपूर्ण नहीं माना जा सकता है फिर भी ग्रामवासियो को एलोपैथिक, होम्योपैथिक व आयुर्वैदिक तीन तरह की सुविधा प्राप्त है। 5 किमी की परिधि के अन्दर ही एलोपैथिक चिकित्सालय, औषद्यालय व प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र हैं। इस तरह की व्यवस्था के अतर्गत 119 गाव आते हैं। इसी तरह आयुर्वैदिक चिकित्सालय एव औषधालय के अतर्गत 181 गाव आते है। जो कि अन्य विकास खण्डो की अपेक्षा एक उन्नतिशील गाव का घोतक है। इसी तरह जिन ग्रामो मे ही परिवार एव मातृ शिशु कल्याण केद्र उपकेद्र है उनकी सख्या 20 है। 1 किमी में 30 तथा 5 किमी0 मे 101 गॉव समाहित है।

<u>कृषि एंव सिंचाई:</u> कोरांव विकास खण्ड का क्षेत्रफल 729.0 वर्ग "किमी0" है। जिसमे से 71942 हेक्टेयर भूमि का उपयोग हो रहा है। जिसमे से 5015 हेक्टेयर वन कार्य हेतु प्रयुक्त हो रहा है। कृषि योग्य बजर भूमि 8856 हेक्टेयर है। 983 हेक्टेयर मे चरागाह है। उद्यानो, बागो, झाडियों का क्षेत्रफल 908 हेक्टेयर है। शुद्ध रूप से बोया गया क्षेत्रफल 46369 हेक्टेयर है। सकल बोया गया क्षेत्रफल 68057 हेक्टेयर है जिसमे रबी, खरीफ व जायद की फसले बोयी काटी जाती है। केवल 737 हेक्टेयर ऊसर एंव कृषि के अयोग्य भूमि है। सकल बोये गये क्षेत्रफल का शुद्ध बोये गये क्षेत्रफल से प्रतिशत 146 8 है।

कुल क्षेत्रफल मे से शुद्ध सिचित क्षेत्रफल 26102 हेक्टेयर तथा सकल सिचित क्षेत्रफल 47663 हेक्टेयर है। इलाहाबाद जनपद का सबसे बडा क्षेत्रफल वाला विकास खण्ड कोराव ही है। इसलिये यहा पर सिचित क्षेत्रफल योग्य भूमि भी सर्वाधिक है। जिसके लिये नहरे, नलकूप, कुए, तालाब की व्यवस्था है। जिसमे से सर्वाधिक सिचाई अर्थात 24183 हेक्टेयर भूमि की सिचाई नहरो द्वारा होती है जबकि 776 हेक्टेयर भूमि की सिचाई निजी नलकूपो के माध्यम से हो रही है। सरकार द्वारा राजकीय नलकूप की व्यवस्था होने के बावजूद भी 1992 से 1997 तक मे एक भी राजकीय नलकूप नही लग पाया। निजी नलकूपो की सख्या 1992–93 मे 47 से बढकर 1996–97 मे 70 हो गयी फिर भी कुल नलकूपो द्वारा शुद्ध सिचित क्षेत्रफल का कुलशुद्ध सिचित क्षेत्रफल से प्रतिशत 1990–91 मे 11 प्रतिशत से बढ कर 1994–95 मे 30 प्रतिशत तक ही सीमित है।

	साधन एंव स्रोत	सिंचित क्षेत्रफल (हेक्टकयर में)
नहरो की लम्बाई कि.मी	284	24183
नलकूप राजकीय	–	–
निजी नलकूप की	70	776
कुए	458	462
तालाब		152
अन्य		29
रहट	384	
भूस्तरीय पम्पसेट	1004	
बोरिंग पर लगे पम्पसेट	2478	

31 मार्च 1996 की स्थिति के अनुसार

अन्य स्रोतो से सिर्फ 29 हेक्टेयर भूमि ही सीचित की जारही है। अन्य विकास खण्डो की तुलना मे सबसे ज्यादा सिचाई अभी भी नहरो द्वारा ही सम्पन्न की जाती है। यद्यपि नहरो की लम्बाई 1992–93 मे 227 कि मी से 1996–97 मे 284 कि मी होगयी है। इसके बाद कुओ द्वारा ही सर्वाधिक सिचाई होने से पक्के कुओ की सख्या 449 से बढकर 458 होगयी है। इससे स्पष्ट होता है कि प्राकृतिक स्रोत अभी भी कारगर है। अन्य कृत्रिम स्रोतो पर सिचित क्षेत्रफल का भार बहुत कम है। कृषि उत्पादन मे वृद्धि हेतु अनु0 जाति/जनजाति केा, लघु सीमात कृषको को, सामान्य जाति के कृषको तथा एक एकड से कम के कृषको को भी वरीयता दिये जाने, नि शुल्क बोरिंग तथा 4 बोरिंग के बीच कम से कम एक पम्पसेट लगाये जाने का प्राविधान है।

मुख्य फसलो मे खरीफ चावल की फसल अच्छी है क्योकि 23811 हेक्टेयर चावल की भूमि मे से 21189 हेक्टेयर सिंचित है। गेहूँ की फसल की पैदावार 26889 हेक्टेयर क्षेत्रफल की जाती है। जिसमे 25729 हेक्टेयर क्षेत्रफल की सिचाई की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त जौ, ज्वार, बाजरा, मक्का की फसले भी बोई जाती है। मसूर, चना, मटर, अरहर, उर्द, सरसो अलसी तिल, सोयाबीन की भी पैदावार होती है। गन्ना, आलू, तम्बाकू , जूट, कपास, सनई, हल्दी भी बोई जाती है। 55 हेक्टेयर क्षेत्रफल मे गन्ना तथा 145 हेक्टेयर क्षेत्रफल आलू की भूमि पूरी तरह से सिंचित है। चारा के लिये भी रबी खरीफ और जायद की फसल की पैदावार अच्छी है।

कृषि विभाग जनपद के सभी विकास खण्डों मे तिलहनी उत्पादन कार्यकम को क्रियान्वित कर रही है। इस योजना के द्वारा कृषकों को खण्ड प्रदर्शन "तीरया सूरजमुखी", बीज उपचार, आई पी एम प्रदर्शन, उन्नत कृषि

यत्र वितरण, कृषि रक्षा उपकरण, स्प्रिकलर सेट वितरण की सुविधा दी जा रही है।

जनपद के 500 किसान मित्रो को रबी, खरीफ जायद फसलो मे एक दिवसीय नि शुल्क प्रशिक्षण दिया जा रहा है। प्रशिक्षण के दौरान प्रत्येक किसान को दैनिक भत्ता, दो मिट्टी के नमूने, मुख्य पोषण तत्व के दो नमूने एव 16 कल्चर पैकेट खरीफ, रबी जायद तीनो फसलो के दिये जाते हैं।कृषि की अच्छी उपज के लिये उर्वरक वितरण के अतर्गत जिसमे नाईट्रोजन, फास्फोरस, पोटाश प्रमुख है। प्रति हेक्टेयर सकल बोये गये क्षेत्रफल पर उर्वरक का उपयोग 52 5 किलोग्राम है।

कृषि से सम्बन्धित अन्य सुविधाओ मे आठ बीज गोदाम या उर्वरक डिपो हैं जिसकी क्षमता 161 मीट्रिक टन है। ग्रामीण गोदामो की सख्या 12 है जिसकी क्षमता 1200 मीट्रिक टन है।इसके अतिरिक्त एक कीटनाशक डिपो तथा एक बीज वृद्धि का फार्म भी है। दस कृषि सेवा केंद्र भी है । यहा पर कृषि उत्पादन मण्डी समिति तथा शीत भण्डार की सुविधा उपलब्ध नही हैं।

पशुगणना 1993 के आधार पर कृषि यंत्र एंव उपकरण की गणना की गयी है। जिस मे 12124 उन्नत बोआई की व्यवस्था है। तथा साथ ही साथ ट्रैक्टर, उन्नत थ्रेसिग मशीन, हैरी तथा बल्टी बटेर स्प्रेयर तथा हल है।

बीज गोदाम,उर्वरक भण्डार कीटनाशक भण्डार तथा ग्रामीण गोदाम ग्राम मे होने से फसल की पैदावार भी अच्छी है। उसके बाद पांच किमी की परिधि मे ही शीत गोदाम होने से रख रखाव भी अच्छी तरीके से सम्भव है।

<u>सहकारिता:</u> कृषि ऋण सहकारी समितियो की संख्या 11 है जिस में 25970 सदस्य विद्यमान है।31 मार्च 1996 की स्थितिनुसार जो वर्ष भर मे

12802,000 रू0 अल्पकालीन ऋण का वितरण करती है। कोराव विकास खण्ड मे दो सहकारी बैंक भी हैं। जो सहकारी कृषि एव ग्राम्य विकास बैंक के नाम से जाना जाता है। जिसके द्वारा 3240,000 रू0 ऋण प्रदान किया जाता है। सस्थागत वित्त शाखाओ मे तीन राष्ट्रीयकृत बैंक शाखा है। क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक की सख्या 4 है।

प्रारम्भिक कृषि ऋण सहकारी समितियो का गॉव मे ही प्रबन्ध है। ऐसे गाव की सख्या 11 है। यद्यपि एक किमी के अन्दर ऐसे गॉव की सख्या 3 है जबकि एक से तीन किमी के अन्दर जितनी सरकारी समितिया हैं वहा पर गॉवो को ऋण प्रदान कर रही हैं । कय विकय से सम्बन्धित 5 किमी से अधिक दूरी मे स्थित है। सहकारी कृषि एव ग्राम्य विकास बैंक से ऋण लेने के लिये 5 किमी से अधिक दूर नही जाना पडता है। व्यवसायिक ग्रामीण सहकारी बैंक की व्यवस्था जिन ग्रामों मे ही प्राप्त है उनकी सख्या 9 है। जबकि 140 गॉव मे 5 किमी मे ग्राम वासियो मे व्यवसाय हेतु ऋण की सुविधा उपलब्ध है। ग्रामीण मे बचत की आदत डालने के लक्ष्य से एक किमी के तीस ग्राम मे पोस्ट ऑफिस बचत बैंक भी स्थापित है।

फसली ऋण प्रकिया को सरल बनाने के लिये किसान क्रेडिट कार्ड योजना मे पूरे सफल चक्र के लिए भूमि की माप व फसली ऋण के पैमाने के आधार पर साख सीमा का निर्धारण किया जाता है। इस प्रकार एक बार ऋण सीमा का निर्धारण व दस्तावेजों का निष्पादन हो जाने के बाद कृषक केवल केडिट कार्ड कम पासबुक ला सकता है। इसके पूर्व मे एक फसल काटने के उपरान्त उस फसल पर दिये गये ऋण का भुगतान होने पर दूसरी फसल के लिए ऋण दिया जाता था।

<u>विद्युत व बायो गैसः—</u> केन्द्रीय विघुत प्राधिकरण की परिभाषा के अनुसार, कोरांव विकासखण्ड के आबाद 203 ग्रामों में से 119 ग्रामों में विघुत

की सुविधा है। 67 ग्रामो मे तो एल टी मेन्स लगा दिये गये है। अनुसूचित जातियो के 72 बस्तियो मे प्रकाश की पूरी व्यवस्था है। ऊर्जीकृत निजी नलकूप पम्प सेटो की सख्या 99 होने से फसल की पैदावार भी अच्छी होती है। यघपि कृषि योग्य क्षेत्रफल को देखते हुए यह सख्या ऊँट के मुँह मे जीरा की भाति है। विघुतीकरण ग्रामो का कुल आबाद ग्रामो से प्रतिशत 1990–91 मे 53 7 से बढकर 1995–96 मे 58.6 प्रतिशत हो गया है।

कोराव ब्लॉक मे 132 बायो गैस प्लान्ट है। राष्ट्रीय बायोगैस कार्यक्रम की सर्वोत्तम उन्नत व्यवस्था है। इससे ग्रामीण क्षेत्रों मे अपारम्परिक ऊर्जा की व्यवस्था होनी है। गोबर की खाद प्राप्त होती है। गृहणियो के स्वास्थ्य मे सुधार तथा पर्यावरण प्रदषूण से मुक्ति दिलाता है। यदि किसी परिवार के पास 4 या 5 पशु रहें तो यह सयन्त्र लगवाया जा सकता है। जहॉ 25 किलोग्राम गोबर रोजाना एकत्र रहे। यह कार्य खण्ड विकास अधिकारी के अधीन 'टर्नकी' कार्यकर्ता एव ग्राम पचायत विकास अधिकारी के सहयोग से कियान्वित किया जाता है। बायोगैस सयन्त्र लगवाने पर भारत सरकार द्वारा अनुसूचित जाति/जनजाति भूमिहीन कृषक लघु/सीमान्त कृषको के लिए प्रति सयन्त्र अनुदान अनुमन्य है। बायोगैस सयन्त्र को स्वच्छ शौचालय से सम्बद्ध कर दिये जाने पर रू 500.00 प्रति सयन्त्र अतिरिक्त सहायता दी जाती है।

इसी तरह की दूसरी योजना राष्ट्रीय उन्नत चूल्हा कार्यक्रम है। जिसमे स्थाई उन्नत चूल्हा दूसरा उठाऊ चूल्हा है। चिमनी की व्यवस्था होने से ईधन की बचत पर्यावरण मे सुधार तथा ग्रामीण परिवारो को धुऐं से होने वाले रोगो से सुरक्षा करना है। ग्रामीणो को ये चूल्हे विकास खण्डो के माध्यम से कम कीमत पर उपलब्ध कराये जाते है।

पशुपालन तथा मत्स्यपालनः–

इस विकास खण्ड मे पशुपालन एव मत्स्य पालन की भी सुविधा है। यहॉ भेड, बकरा, बकरी, घोडे एव टट्टू, सुअर, बछडा एव बछिया प्रमुख पशुधन है। जिसके लिए तीन पशु चिकित्सालय की व्यवस्था है। साथ ही साथ तीन पशुधन विकास केन्द्र भी है। पशु सेवा केन्द्र एव पशु चिकित्सालय हेतु आवश्यक धनराशि एव सामग्री सीधे ग्राम पचायतों को उपलब्ध करायी जायेगी। पशु चिकित्सालय एव पशुपालन केन्द्र के लिए 152 गॉव ऐसे हैं जहॉ पॉच किमी से अधिक की दूरी मे स्थित है।

पशु प्रजनन कार्य कृत्रिम गर्भाधान केन्द्र का अभाव है। एक मात्र कृत्रिम उप गर्भधान केन्द्र है। भेडो के विकास के लिए भी कोई नही है। सुअरो को विकास के लिए तथा पिगरी यूनिट की भी कोई व्यवस्था उपलब्ध नही है। पशुगणना वर्ष 1993 के अनुसार 8822 मुर्गे मुर्गियॉ एव चूजे तथा अन्य कुककुट भी पाये जाते है। जिसके लिए कोई पोलट्री यूनिट नही है। कुल 105626 पशुओं के लिए पशु सेवा केन्द्र की व्यवस्था अन्य खण्डो की तुलना मे नगण्य लगती है। इलाहाबाद का यही विकास खण्ड अन्य खण्डो की तुलना मे पशुधन से परिपूर्ण है। अत. प्रत्येक गॉव मे ही पशुपालन केन्द्र व चिकित्सा की व्यवस्था होनी चाहिए जबकि वर्तमान समय मे 203 गॉव में से सिर्फ 6 गॉव में ही है।

मत्स्य पालन हेतु 2 हेक्टेअर क्षेत्रफल तक के तालाब सम्बन्धित ग्राम सभा क्षेत्र के मछुआ समुदाय तथा 2 हेक्टेअर से बडे तालाब गांव सभा क्षेत्र की पंजीकृत मछुआ सहकारी समिति को वरीयता के आधार पर पट्टे पर दिये जाने का प्राविधान है। तालाब सुधार एवं उत्पादन विदेशों की सुविधा हेतु 60000/– रू. प्रति हेक्टेअर है। तथा प्रथम वर्ष के मत्स्य बीज, पूरक आहार उवर्रक आदि के लिए 30,000/– रू प्रति हेक्टेअर तक बैंक ऋण

अनुसूचित जाति/जनजाति को 25 प्रतिशत अनुदान की व्यवस्था है। निजी भूमि पर तालाब निर्माण हेतु इच्छुक व्यक्ति प्रति हेक्टेअर दो लाख तक का बैक ऋण देने की व्यवस्था है। कोराव मे 95–96 तथा 96–97 मे 2 जलाशयो के द्वारा तीन कुन्तल मछलियो का उत्पादन किया जा रहा है। जिसका क्षेत्रफल 4 07 हेक्टेअर है। इसके पूर्व 91–92 से लेकर 93–94 तक मे 5 9 हेक्टेअर के तीन जलाशयो से भी दो ही कुन्तल उपज प्राप्त होती थी। इसका कारण वर्तमान समय मे तालाबो की मिट्टी व पानी की जाच तथा तकनीकी परामर्श मत्स्य विभाग की प्रयोगशालाओ मे नि शुल्क दिया जाता है। मत्स्य पालको को आक्सीजन पैकिग मे सरकारी दरो पर तालाब तथा शुद्ध मत्स्य बीज आपूर्ति की जाती है। इसके लिए विभाग द्वारा 300,000 अगुलिकाओ का विवरण भी 1995–96 मे किया गया। पालन तकनीक का 10 दिवसीय अल्पकालीन प्रशिक्षण तथा एक मुश्त यात्रा भत्ता भी दिया जाता है।

इटीग्रेटेड फिश फार्मिग को बढाने हेतु 'मुर्गी पालन पिगरी, स्टाइस बत्तख पालन हेतु भी 80000/– रू प्रति हेक्टेअर बैंक ऋण उपलब्ध है। जिसमे सामान्य जाति के व्यक्तियो को 20 प्रतिशत की दर से एव अनुजाति/जनजाति हेतु 25 प्रतिशत की दर से अनुदान दी जाती है। जिन मत्स्य पालको के पास 1 3 हेक्टेअर निजी भूमि है वह मिनी हैचरियॉ की स्थापना कर सकता है।

अन्य सुविधाओ मे मत्स्य जीवी सहकारी समितियो का गठन भी किया जाता है। दुर्घटना बीमा योजना तथा मछुआ समुदाय के दुर्बलतम सदस्य को मछुआ आवास तथा पेयजल हेतु हैण्डपम्प की सुविधा भी अनुमन्य है।

इन सभी कार्यो हेतु सहायक निदेशक मत्स्य, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, मत्स्य पालक विकास अभिकरण, सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारी एवं तहसील विकास अधिकारी 'मत्स्य' उपलब्ध है।

परिवहन एवं संचारः–

कोराव विकास खण्ड के पक्की सडको की लम्बाई कुल 116 किमी है। लोक निर्माण विभाग द्वारा पक्की सडको की लम्बाई 114 किमी मिलती है। सब ऋतु योग्य सडको से जुडे एक हजार से कम जनसख्या वाले गावो की सख्या 25 है। पन्द्रह सौ से अधिक जनसख्या वाले ग्रामो की सख्या 21 है। जिन ग्रामो मे ही पक्की सडके है उनकी सख्या 61 है। एक किमी से कम के 31 गॉवो मे पक्की सडको की अच्छी व्यवस्था है।

पक्की सडको के ही कारण ग्राम मे 1995–96 मे 24 डाकघर, 1 तार घर, 1 पी सी ओ 33 बस स्टेशन/स्टाप है। इस खण्ड मे संचार सेवाओ 57 टेलीफोन भी है। जिन ग्रामो के ही सार्वजनिक टेलीफोन की सुविधा है उनकी सख्या एक है। 1 किमी के अन्दर एव 1 से 3 किमी मे आठ गॉव है। जहॉ सचार सुविधा उपलब्ध है।

गॉव मे ही थोक मण्डी की सुविधा उपलब्ध है। 111 गॉव ऐसे है। जहॉ गॉव के अन्दर ही सस्ते गल्ले की दुकान है। ऐसी सुविधा होने से ग्रामवासी को 5 किलोमीटर के भीतर ही राशन की प्राप्ति हो जाती है। 1 से 3 किमी के अन्दर मे 14 गॉव ऐसे है जहॉ बाजार हाट का सर्वोत्तम प्रबन्ध है। इस विकास खण्ड मे कृषि औजार, पम्पसेट डीजल इजन आदि की मरम्मत की व्यवस्था होने से गॉव उन्नतिशील दशा में है।

ग्राम पंचायतों में विभिन्न विभागों द्वारा संचालित की जा रही योजनाएँ

सम्पूर्ण भारत वर्ष के प्रत्येक विकास खण्ड मे ग्राम्य विकास विभाग द्वारा इंदिरा आवास योजना चलाई जा रही है। इस योजना के अन्तर्गत 75

प्रतिशत धनराशि भारत सरकार द्वारा तथा 25 प्रतिशत धनराशि प्रदेश सरकार द्वारा व्यय की जाती है। 80 प्रतिशत धनराशि निर्धन आवास विहीन परिवारो हेतु नये आवासो का निर्माण करने तथा 20 प्रतिशत धनराशि कच्चे आवासो के स्तरोन्नयन करने मे व्यय की जा रही है।

ऋण एव अनुदान आवास योजना के अन्तर्गत अनुसूचित जाति/जनजाति के व्यक्ति मुक्त कराये गये बधुआ मजदूर, गरीबी की रेखा से नीचे के व्यक्ति जिनकी वार्षिक आय 32000/– रू से अधिक न हो, वे आवास विहीन परिवार के पात्र होगे। वर्ष 1993–94 से इसके कार्यक्षेत्र मे गैर अनुसूचित जाति/जनजाति के आवास विहीन लाभार्थियो की सख्या कुल लाभार्थियो की सख्या से 40 प्रतिशत से अधिक नही होगी। 27 जनवरी 1997 तक इस योजना के अधीन सम्पूर्ण भारत में 3,56,855 आवास बनाये जा चुके थे और 57,401 97 लाख रू व्यय किये जा चुके थे।[5] वर्ष 1989–90 मे जवाहर रोजगार योजना के शुरू होने से लेकर 1995–96 तक राज्यो को 17,442 24 करोड रू की केन्द्रीय सहायता जारी की गयी थी। राज्य के हिस्से को मिलाकर राज्यो के पास कुल उपलब्ध निधियाँ 21,953 65 करोड रू थी।[6] फिर भी ग्रामीण गरीबो को रोजगार के अवसर नही मिल पाये। इसलिए 2 अक्टूबर 1993 से 261 जिलो के 1778 खण्डो मे सुनिश्चित रोजगार योजना की शुरूआत की गयी। खण्डो की संख्या बढ़कर 3,206 हो गयी है। योजना का उददेश्य उन ग्रामीण गरीबो जिन्हे रोजगार की आवश्यकता है को अकुशल स्वरूप के शारीरिक श्रम हेतु 100 दिनो का सुनिश्चित रोजगार उपलब्ध कराना है। लेकिन इसका लक्ष्य उन लोगों को लाभ पहुॅचाना है जो जरूरतमंद है और जो सामान्यतः काम की तलाश मे दूसरे क्षेत्रो मे चले जाते है। 1995–96 के दौरान 1,570.00 करोड़ रू के

---

[5] वर्षिक रिर्पोट– 1996–97, भारत सरकार ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मत्रालय नयी दिल्ली पृ 165–67

[6] पूर्वाक्त पृ 4–5

परिव्यय की तुलना के कन्द्रीय अश के रूप मे 1,707 61 करोड रू रिलीफ दिये गये थे। कुल 3,467 27 लाख श्रम दिवस सृजित किये गये।

1 जनवरी 1996 से दस लाख कुओ की योजना को जवाहर रोजगार योजना से अलग एक स्वतन्त्र योजना बनाया गया है। इस योजना का प्राथमिक उददेश्य अनुसूचित जाति/जनजातियो से सम्बन्धित गरीबो छोटे तथा सीमान्त किसानो तथा मुक्त बधुआ मजदूरो को मुक्त खुले सिचाई कुऐ की सुविधा देना है। जिसके लिए केन्द्र तथा राज्य सरकार द्वारा 80 20 के अनुपात मे वित्त पोषित के लिए 495 19 करोड रू. 1993–94 मे 151,673 कुओ के लिए 639 74 करोड रू तथा 1996–97 में 51,521 कुओ के लिए 166.28 करोड रू की राशि प्रदान की गयी।[7]

वित्तीय वर्ष 1996–97 में ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रो के पर्यावरण में सुधार तथा विशेष रूप से महिलाओ की कठिनाइयो को दृष्टिगत रखते हुए गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारो के लिए छत तथा दरवाजे सहित रू 2500 की लागत से व्यक्तिगत शौचालय का निर्माण कराया जाता है। जिसमे से सामान्य जाति के लाभार्थियो को 2,550 की लागत से एव अनुसूचित जाति/जनजाति के लाभार्थियो को रू 2 395 शासकीय अनुदान के रूप मे उपलब्ध करये जाते है। योजना के लिए कुल उपलब्ध धनराशि का 10 प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रो में महिला शौचालय काम्पलेक्स निर्माण के लिए व्यय किया जायेगा।

ग्रामीण स्वच्छता केन्द्र में ग्रामीण स्वच्छता की प्रोन्नति से स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने की वस्तुए निर्धारित मानको उचित गुणवत्ता उचित दामो पर उपलब्ध करायी जाती है। यह केंद्र सरकार की सहायता से स्थापित किये जाते है। ग्राम पचायत उद्योग के माध्यम से प्रदेश मे 68 ग्रामीण स्वच्छता केंद्र स्थापित किये गये हैं।

---

[7] वार्षिक रिर्पोट, 1996–97, भारत सरकार ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मत्रालय नई दिल्ली पृ 10

वर्ष 1996–97 मे शासन के निर्णय के अनुसार वर्ष 1996–97 मे चयनित अम्बेडकर ग्रामो मे निम्नलिखित कार्यक्रमो को चलाया जा रहा है–सम्पर्क मार्ग निर्माण, ग्रामीण विद्युतिकरण, ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम, नाली खडजा निर्माण, इन्दिरा आवास योजना, एस जी–एस वाई, स्वच्छ पेयजल, स्कूल भवन निर्माण, निशुल्क बोरिंग कार्यक्रम, वृद्धावस्था पेशन योजना है।

अम्बेडकर ग्रामो का चयन प्रति विधानसभा 10 ग्राम है जिन्हे अनुसूचित जाति/जनजाति की आबादी को अवरोही क्रम मे चयनित किया जाता है। ग्रामीण पर्यावरण मे सुधार तथा ग्राम के अन्दर आवागमन की सुविधा सृजित करने के उददेश्य से अम्बेडकर ग्रामो मे खडज्जा व नाली की योजना पचायती राज विभाग द्वारा ग्राम पचायतो के माध्यम से कार्यान्वित की जा रही है। इस योजनान्तर्गत किसी एक ग्राम सभा को 500 मीटर खडज्जा व नाली निर्माण हेतु अधिकतम 60,000 रूपये की धनराशि मे से 54,000 रू शासकीय श्रम के रूप मे अपना अशदान वहन किया जाता है। ग्राम सभा के लिए आवटित धनराशि जिला पचायत राज अधिकारी द्वारा सीधे ग्राम सभा के गॉव निधि मे स्थानान्तरित कर दी जाती है। खाते मे प्रधान एवं ग्राम पचायत अधिकारी के सयुक्त हस्ताक्षर से धनराशि आहरित निर्माण कार्य सम्पन्न कराया जाता है।

समाज कल्याण विभाग द्वारा राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यकम 15 अगस्त 1995 से लागू हुआ है। राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेशन योजना की ग्रामीण क्षेत्रो मे किसान पेंशन योजना मे सम्मिलित कर दिया गया है। गरीबी की रेखा से नीचे बसर करने वाले परिवारो को एक मुश्त परिवार आय देने हेतु केन्द्रीय सहायता उपलब्ध है। इसी तरह राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के गरीबी की रेखा से नीचे बसर करने वाले परिवारों की गर्भवती महिलाओं को दो जीवित बच्चो के गर्भावस्था में प्रदान किया जाता है। निराश्रित विधवाओं

तथा अनुसूचित जातियो की पुत्रियो की शादी व बीमारी हेतु भी अनुदान प्रदान किया जाता है।

ग्रामीण क्षेत्रो मे अति निर्धन परिवारो हेतु कुटीर बीमा योजना, निर्धन परिवारो के लिए व्यक्तिगत दुर्घटना बीमा योजना, सोलेशियम फन्ड योजना, समूह जनता व्यक्तिगत दुर्घटना बीमा योजना, खलिहान दुर्घटना बीमा भी विकास खण्डो मे चलायी जा रही है।

ग्राम्य विकास विभाग द्वारा भारतीय जीवन बीमा निगम की सहायता से 15 अगस्त 1995 से कियान्वित की जा रही है। बीडी श्रमिको के लिए सामाजिक सुरक्षा समूह बीमा योजना 1 अप्रैल 1992 से भारतीय जीवन बीमा निगम के सहयोग से कियान्वित की जा रही है। योजना का प्रशासनिक दायित्व श्रमायुक्त इलाहाबाद को सौंपा गया है। योजनान्तर्गत देय प्रीमियम जीवन बीमा निगम मे सृजित सामाजिक सुरक्षा कोष से एव कल्याण आयुक्त भारत सरकार के बीमा कल्याण कोष द्वारा वहन किया जायेगा।

समाज कल्याण विभाग द्वारा अनुसूचित जाति के उत्पीडित व्यक्तियो के अपमानित एव मार पीट, गम्भीर चोट, बलात्कार एव लज्जा भग, हत्या आदि की दशा मे चल अचल सम्पत्ति तथा अनाज कपडा या अन्य घरेलू सामान क्षति होने पर भी आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। ग्रामीण औद्योगीकरण के क्षेत्र मे परम्परागत कौशल देने से विकास की अच्छी सम्भावनाए है। ग्रामीण अचलो के शिक्षित बेरोजगार युवको को प्रशिक्षित कर अपने ही गॉव मे मनपसन्द उघोग स्थापित कराने में बोर्ड आर्थिक सहायता एवं सुविधा प्रदान करता है। इसका सीधा सम्बन्ध अनुसूचित जाति /जनजाति अल्पसंख्यक महिलायें, विकलांग, भूतपूर्व सैनिक एव पिछड़े व कमजोर वर्ग के उत्थान से है। इसमें उ.प्र. खादी ग्रामोघोग बोर्ड की अहम भूमिका है। ग्रामोघोग ऐसे ग्रामीण क्षेत्रों में लगाया जाता है। जहॉ की आबादी 20,000 से अधिक हो एवं 50,000 प्रति व्यक्ति पूँजी निवेश से अधिक

न हो। ग्रामीणो को आर्थिक सहायता के साथ–साथ बोर्ड द्वारा सचालित मण्डलीय प्रशिक्षण केन्द्रो से उन्हे प्रशिक्षित किया जाता है। कतिपय ग्रामाद्योगो को प्रदेश शासन द्वारा 50 00 लाख रू तक के टन ओवर को पूर्ण रूप से व्यापार कर से मुक्त रखा गया है। ऐसे ग्रामीण इकाईयो के उत्पादो को अनेक विभागो द्वारा कम मे वरीयता दिये जाने का प्रावधान है। ग्रामीण क्षेत्रो मे पचायतो की अर्थव्यवस्था को नयी दिशा देने तथा उन्हें आय के निजी स्रोत प्रदान करने एव ग्रामीण अर्थ एव बेरोजगारी की स्थिति पर प्रभावी नियत्रण के उददेश्य से पचायत राज विभाग द्वारा प्रदेश के गाव पचायतो के निजी प्रयत्नो से पचायत उद्योगो का एक मालिक एव देश मे अपने ढग का अग्रणी कार्यकम विभाग द्वारा कियान्वित किया गया है।

प्रदेश मे प्रत्येक जनपद मे एवं प्रत्येक विकास खण्ड मे पचायत उद्योग स्चालित किये गये। इस समय प्रदेश मे 914 पचायत उघोग कार्य कर रहे है। इन उघोगो द्वारा कुर्सी, मेज, अलमारी, रैक, बुक के मेज, टेबुल स्टैन्ड, तख्त, डेस्क, ब्लैक बोर्ड, पलग, चकला, बेलन, खिडकी, चारपायी के पाये, सोफा सेट, नाव, बैलगाडी, कुएँ की निवाड, डलनप गाडी की बाडी, शौचालय सेट, ह्यूम पाइप, नाद, सीमेन्ट की नाली, वाशबेसिन, सीमेन्ट के ब्लाक, कुदाल, खुरपा, फावडा, बाल्टी, पावर प्रेशर, हंगडा, तथा अन्य विभिन्न प्रकार के सामान, हजारा ग्रेन्बिल अल्मारी रैक, पानी की टंकी, टब आदि के बनाने का कार्य सम्पन्न हो रहा है। इसके अतिरिक्त उनी कबल, बुलमा थैले, दरी, टाट, पटरी, पैकिंग सेट, आटा चक्की, पत्थर टोकरी, जड़ी बूटी सग्रह, रिगाल की चटाई, पत्थर की स्लेट, व सीमेन्ट के चौके, उन के स्वेटर, कोल्हू तेल की पानी जूते, चप्पल, दुग्गी, साबुन, फाइल कवर, निवाड, छपाई के लिए प्रेस, लकड़ी के खिलौने, बेसिक पाठशालाओं मे प्रयोग में आने वाले समस्त साज सज्जा का सामान तैयार करने के अतिरिक्त हैन्डलूम के कपडे आदि का उपयोग भी किया जाता है।

वर्ष 1976 मे पचायत उघोगों को प्रोत्साहन देने के उददेश्य से पचायत उघोग द्वारा निर्मित वस्तुओ के लिए समस्त सरकारी विभागो एव अर्ध सरकारी विभागो का पंचायत उद्योगो से सामान कय करने के लिए टेडर या कोटेशन आदि मॉगने से अवमुक्त करते हुए निर्देश जारी किये जाते है और यह स्पष्ट आदेश दिये गये है कि प्रदेश के समस्त विभागो पचायती राज सस्थाओ स्थानीय निकायो विभागो और बेसिक शिक्षा सस्थाओ द्वारा अपनी साज सज्जा की सामग्री पचायत उद्योग से ही क्रय की जाय। प्रतिवर्ष निरन्तर उत्पादन बिक्री एव लाभ के विवरण की निम्न तालिका से यह बात स्पष्ट हो जाती है– 'धनराशि लाख रू मे'

वर्ष	लक्ष्य	उत्पादन	ब्रिकी	लाभ
1994–95	2499	250 900	2568	129
1995–96	2500	2883 79	285881	154 42
1996–97	2600	2445 57	2451 79	133 77

ग्राम सभाओ के कार्यालयो मे बैठका, उत्सवो, समारोहों आदि के आयोजन हेतु सार्वजनिक स्थान उपलब्ध कराने के उददेश्य से पंचायत भवन निर्माण की योजना पचायती राज विभाग द्वारा ग्राम पचायतो के माध्यम से कार्यान्वित की जा रही है। इस योजनान्तर्गत 80,000 रू. की लागत से पचायत भवन का निर्माण कराया जाता है। इस योजनान्तर्गत ग्राम सभा के लिए स्वीकृत धनराशि जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा सीधे ग्राम सभा की गॉव निधि मे स्थानान्तरित कर दी जाती है। जिसमें से आवश्यकतानुसार धनराशि ग्राम प्रधान तथा ग्राम पंचायत अधिकारी के सयुक्त हस्ताक्षरों मे आहरित कर निर्माण कार्य सम्पन्न कराया जाता है। सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजनान्तर्गत प्रत्येक सांसद को 2 करोड़ रू. की धनराशि उनके ससदीय क्षेत्र में कराये जाने वाले विकास कार्यो हेतु भारत सरकार द्वारा

प्रत्येक वर्ष उपलब्ध करायी जाती है। योजना की धनराशि जिलाधिकारी के नाम आती है जो कि डी आर डी ए के खाते मे रखी जाती है। सासद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के अन्तर्गत विद्यालयो छात्रावास, पुस्तकालय, पेयजल, की सुविधा उपलब्ध कराने के वास्ते नलकूप सडको, का निर्माण नलकूपो की नहरो पर पुलिया व पुलो का निर्माण, खेलकूद, सास्कृतिक गतिविधियो तथा अस्पतालो के लिए स्थानीय निकायो के भवनो का निर्माण तालाबो की सफाई करवाना। गोबर गैस सयत्र, सार्वजनिक शौचालयो, स्नानगृहो, शिशुगृह एव आगनबाडी परिवार कल्याण उप केन्द्रो, सार्वजनिक स्वास्थ्य निगरानी भवनो का निर्माण, गावो—कस्बो की गन्दी बस्तियो वाले क्षेत्रो मे और अनुसुचित जाति/जनजाति के निवास क्षेत्रों मे बिजली पानी, सार्वजनिक शौचालयो आदि जैसी नागरिक सुविधाओं की व्यवस्था गदी बस्ती क्षेत्रो मे तथा कारीगरों हेतु सामान्य कार्यशाला शेडो का प्रावधान आता है।

उत्तर प्रदेश सरकार की विधायक स्थानीय क्षेत्र विकास योजना है। योजनान्तर्गत प्रत्येक वित्तीय वर्ष मे प्रत्येक विधायक को 7500 लाख रूपये की धनराशि उनके विधानसभा क्षेत्र मे व्यक्तिगत लाभार्थी धार्मिक स्थलो के निर्माण आदि को छोड़कर सामान्यतया सामुदायिक लाभ के किसी भी कार्य को दिया जा सकता है। योजना की धनराशि मुख्य विकास अधिकारी के नाम आती है जो डी आर. डी ए के खाते मे रखी जाती है। इन सबके बावजूद गम्भीर चिन्ता की बात यह है कि इतने प्रयास और इतना धन खर्च करने के बाद भी ग्रामीण विकास (कोराव) को वह गति और दिशा नही मिल पायी है जिसकी अपेक्षा की गयी थी। यथार्थ उदाहरण के लिये,

आवास के सन्दर्भ मे सांतवीं पचंवर्षीय योजना के परिपत्र की कुछ बाते अवलोकनीय हैं, "जहां तक व्यक्ति की मूलभूत आवश्यकताओ का प्रश्न है उस मे आवास, भोजन और वस्त्र के बाद तीसरे नम्बर पर आता है। एक सभ्य और स्वस्थ जीवन के लिये आवास के कुछ निम्नतम मानदण्ड होने

चाहिए। अत हमारे जैसे गरीब समाज मे इन निम्नतम मानदण्डो को हासिल करना अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर चर्चा का विषय बना हुआ ह। यही कारण है कि आवास हमारी सातवी पचवर्षीय योजना की मौलिक प्राथमिकता है। ताकि हम गरीबो को सस्ते मे स्वस्थ और सभ्य जीवन प्रदान कर सके। अगर यह समस्या सुलझ जाती है तो हम अपना ध्यान आसानी से स्वास्थ्य, स्वच्छता शिक्षा तथा बेरोजगारी की तरफ ले जा सकेगे। और यह समाज मे समानता लाने मे कारगर कदम होगा।[8]

1994 की राष्ट्रीय आवास नीति मे आवास को एक विशिष्ट आर्थिक क्षेत्र के रूप मे स्वीकार किया गया। नयी पचायती राज व्यवस्था के अन्दर लाभार्थियो के चयन की जिम्मेदारी ग्राम सभा को दी गयी है। लेकिन आकडे बताते है कि आज भी ग्राम सभा की बैठके निर्धारित समय पर नही हो पाती है। जिससे आज भी कोराव ब्लाक के 30545 परिवारो मे से 29714 लोग ही अपना आवासीय मकान रखते है। 182849 की जनसख्या के बीच मात्र 16 25 प्रतिशत ही आवास की व्यवस्था है। जबकि इसके लिए प्रत्येक ब्लाक को केन्द्र सरकार द्वारा 20 लाख रूपये की सहायता दी जाती है।[9] सरकारी आकडो के अनुसार देश में वर्ष 1994–95 तक पक्की सडकों की लम्बाई 12,16,269 किमी थी जबकि कच्ची सड़को की लम्बाई 9,63894 किमी है। वर्ष 1997 मे पक्की सडको की लम्बाई 13,94061 किमी है जबकि कच्ची सडकों की लम्बाई 10,71,816 किलोमीटर है।[10] प्रधानमत्री ग्राम सडक योजना नामक परियोजना के अन्तर्गत एक हजार से अधिक आबादी वाले सभी गांवो को ये सुविधाएँ मुहैया करा दी जायेगी। इस संदर्भ मे कोराव ब्लाक के ऑकडे बताते है कि 1000 से अधिक जनसख्या वाले मात्र 16 गॉव ही सब ऋतु योग्य सड़कों से जुड़े है। जबकि 1000 से 1499 की आबादी

---

[8] मिश्रा एस सन *ग्रामीण आवास समस्या एक नीतिगत समीक्षा* कुरूक्षेत्र अक्टूबर 2000 पृ 58 59

[9] पूर्वोक्त पृ 61

[10] कुरूक्षेत्र अक्टू. 2000 पृ. 62

वाले गॉवो की सख्या 33 है। इस तरह से 203 आबाद गॉवो मे से 60 गॉव मे ही सडक की व्यवस्था है। वर्ष 1994–95 के स्थिति के अनुसार पक्की सडको की लम्बाई 116 किमी ही है। अत यह कहना भी अतिश्योक्ति नही होगा कि गॉवो के आर्थिक पिछडेपन का एक बडा कारण है कि वहॉ अच्छी बारहमासी सडको का अभाव है। पेयजल हेतु योजना मे इस कार्य के लिए 16,711 करोड रूपये का प्रावधान किया गया। 1991 मे राजीव गॉधी पेयजल मिशन के महत्व पर जोर देने, देश के ग्रामीण क्षेत्रो मे निर्धारित समय के भीतर सर्वत्र पेय जल उपलब्ध कराने के लिए अक्टूबर 1999 मे त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम चलाया गया जिसमे 40 लीटर शुद्ध पेयजल की आपूर्ति करने का मानक है। पानी के स्रोत मैदानी इलाको मे बस्ती से 1 6 किलोमीटर से अधिक दूर पर नही होना चाहिए। 31 मार्च 1993 की स्थिति के अनुसार–

वर्ष	मद
1985	72 9
1990	83 8
1995	84.3
1998	90 2[11]

अब कुछ किसान नलकूप लगाकर गन्ने, मूगफली या अन्य वाणिज्यिक फसलो की खेती शुरू कर देते हैं। वाणिज्यिक फसलो मे खाद्यान्न फसलो की अपेक्षा अधिक पानी की जरूरत होती है। जिसके लिए किसानो ने अधाधुध नलकूप लगाये हैं। देश मे 85 लाख बिजली और डीजल के पम्प है। इससे भूमिगत जल का स्तर बहुत नीचे चला गया है। जिससे कोराव विकासखण्ड की 182849 की जनसख्या मे से 136000 की जनसख्या

[11] ग्रामीण विकास और शहरी विकास मंत्रालय की रिपोर्ट, उद्धृत 'इन' कुरूक्षेत्र, अक्टूबर 2000 पृ0 43–45

को ही पेयजल उपलब्ध है। 186 से 102 गांवो मे आज भी कुआं ही मुख्य जल स्रोत बना हुआ है। 1990 से 1992 के बीच 16,332 गावो का विघुतीकरण और 10 32 लाख नलकूपो का ऊर्जायन सम्पन्न किया जाय। आठवी योजना '1992–1997' से ग्राम विघुतीकरण की रफतार मे अपेक्षाकृत गिरावट का दौर शुरू हो गया है। इस अवधि मे 18,500 गावो को बिजली पहुँचायी गयी है। हालाकि 1991 की जनगणना के आकड़ो से समायोजन के बाद यह सख्या और भी कम हो गयी है। लगभग 21 80 लाख नलकूपो को कनेक्शन दिये गये है। तब तक देश मे ग्राम विघुतीकरण और पप सेट उर्जायन का स्तर कमशः 85 प्रतिशत और 80 प्रतिशत पहुँच चुका था। 1991 की जनगणना के अनुसार देश के गावो मे 11 करोड 16 लाख मकान है जिनमे से सिर्फ 3 करोड 41 लाख (31 प्रतिशत) में बिजली के कनेक्शन है।[12] जिसमे से उत्तर प्रदेश के 112803 गावो से 89117 गॉव ही विघुतीकृत है। कोराव ब्लाक के 67 गॉव मे ही एल टी मेन्स लगे है। जिससे मात्र 99 निजी नलकूपो और पम्पसेटों को विघुत प्राप्त हो रही है। जबकि भूस्तरीय/बेरिंग व निजी नलकूपो सख्या मिलाकर 3552 है। इसीलिए नलकूपो द्वारा शुद्ध सिचित क्षेत्रफल का कुल शुद्ध सिचित क्षेत्रफल से प्रतिशत 3 0 है। कोराव ब्लाक के 182849 की जनसख्या मे से अनुसूचित जातियो व जनजातियों की कुल सख्या 54169 है। 54169 अनुसूचित जाति/जनजाति की जनसंख्या मे से 7172 छात्र व छात्रा मे कक्षा 1 से 12 तक शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं। 1995–96 की स्थिति के अनुसार कुल 3857 छात्रो को ही छात्रवृत्तियॉ दी गयी। जबकि शासनादेश में कक्षा 1 से 5 तक के अनुसूचित जाति/जनजाति के छात्रो को 75 रूपये प्रतिमाह '12 माह के लिए तथा कक्षा 6–8 तक 40 रूपये प्रतिमाह '12 माह के लिए' देने का प्रावधान हैं वास्तविकता तो यह है कि कुल छात्रों की संख्या के आधे छात्र

[12] कुरूक्षेत्र अक्टूबर 2000 पृ. 32–34

ही छात्रवृत्ति पा रहे है। इसीलिए कक्षा 1 से 5 तक कुल छात्रो 20370 मे से 5292 छात्र/छात्राएँ ही प्राथमिक शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं। तथा कक्षा 6 से 8 मे कुल 3575 छात्रो मे से 888 छात्र ही लाभान्वित हो रहे हैं। अत समाज कल्याण विभाग द्वारा चलाये जा रहे छात्रवृत्ति वितरण की प्रकिया से मात्र 54 प्रतिशत अनुसूचित जाति/जनजाति के छात्र सहायता प्राप्त कर रहे है।

लिटरेसी कैम्पेन इन इन्डिया 1997–98 की रिर्पोट से पता चलता है कि साक्षरता अभियान मे 12 63 करोड लोग निरक्षर है जिसमे से 61 प्रतिशत महिलाएँ है।[13] जिसके लिए अलग–अलग समितियो ने सुझाव दिया कि पाठशाला इतनी पास होनी चाहिए जिससे बालिकाएँ पैदल ही जा सके। ग्रामीण क्षेत्रो मे ज्यादा से ज्यादा महिला शिक्षिकाओ की नियुक्ति की जाये और उन्हे आदर्श निवास की सुविधा उपलब्ध करया जाय। इलाहाबाद जनपद के विकासखण्ड कोरांव की वस्तुस्थिति यह है 203 गावो मे से 119 मे प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था है। इतनी अच्छी व्यवस्था के बावजूद 1995–96 की स्थिति के अनुसार 4727 छात्रायें ही प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर रही है। से सीनियर बेसिक कक्षा मे सिर्फ 121 छात्रा ही है जिसके लिए उन्हे 1 किमी से अधिक की दूरी तय करनी पडती है। 121 छात्राओ के बीच मात्र दो स्त्री शिक्षिका है। अत 11 प्रतिशत ही बालिकाएँ कक्षा 1 से 12 तक की शिक्षा मे रत है।

73 वे सशोधन की लोकतान्त्रिक प्रकिया के फलस्वरूप भी 1997 तक 203 गॉवो के लिए 99 ग्राम सभा है जबकि 200 से अधिक जनसंख्या वाले गॉवो की सख्या 43 है। तथा 1000 की आबादी वाले गॉवों की संख्या 33 है। 203 गॉवों के बीच मात्र 10 ग्राम विकास अधिकारी केन्द्र है। जिला मुख्यालय से इस विकास खण्ड की दूरी 67 किमी. है। इससे स्पष्ट है कि कोरांव ब्लाक की गति अभी संशोधन अधिनियम के बावजूद भी कछुवे की

[13] लिटरेसी कैम्पेन इन इन्डिया–एन्युअल रिर्पोट 1997–98 नेशनल लिटरेसी मिशन नयी दिल्ली

चाल जैसी है। यदि कोराव विकासखण्ड के विकास सम्बन्धी कार्यक्रमो का लेखा जोखा करने बैठते है तो हम निष्कर्ष पर पहुँचते है कि प्राथमिक व बुनियादी कार्यक्रमो मे न तो कोई कमी है औ न ही कार्यक्रमो मे कोई खामी है। यदि कमी है तो उन नीतियो और कार्यक्रमो को लागू करने वाले तत्रो मे। इसके लिए सबसे बडी आवश्यकता है जिला पचायत ब्लाक समिति तथा ग्राम पचायत की नवीन सशोधनानुसार स्थापना की। ताकि उनकी सहभागिता सुनिश्चित हो सके।

73 वे सविधान सशोधन के अनुसार ग्राम सभा का अभिप्राय ग्राम स्तर पर पचायत क्षेत्र के भीतर समाविष्ट किसी ग्राम से सम्बधित मतदाता सूचि मे दर्ज व्यक्तियो से मिलकर बना निकाय है। ग्राम सभा का भौगोलिक क्षेत्र क्या होगा यह निश्चित करना राज्य सरकार पर छोड़ दिया गया था। जिसके कारण भ्रम की स्थिति पैदा हो गयी थी। इस कारण कुछ राज्यो ने सविधान के प्रावधान को ही अपने पचायती राज अधिनियम मे रख दिया था। इसका अर्थ यह हुआ विभिन्न राज्यों के पचायती राज अधिनियमो मे सम्पूर्ण ग्राम, एक ग्राम का भाग या ग्रामो के समूह को परिभाषित किया गया है। वास्तव मे एक ग्राम सभा उन ग्राम पंचायतो के लिये जहा एक ग्राम पचायत मे एक से अधिक गाव हैं, अव्यवहारिक सिद्ध हुऐ हैं। यही कारण है कि ग्राम सभा की बैठको मे उपस्थिति बहुत कम देखी गयी है। एक गाव से दूसरे गाव तक जाने के लिये महिलाओ तथा बूढो को अधिक परेशानी होती है। इस लिये सविधान मे संशोधन करके ग्राम सभा के लिये प्रावधान होना चाहिये कि प्रत्येक गाव स्तर पर ग्राम–सभा हो।[14] विभिन्न राज्यो के पंचायत अधिनियमो मे ग्राम सभाओ की शक्तियो का यदि अधययन करें तो पाते हैं पजाब तथा तमिलनाडु पंचायत के अतिरिक्त अन्य राज्यो मे इसे ग्राम

[14] डा0 राजमणि त्रिपाठी, " *पचायती राज के सवैधानिक प्रावधान*" *एक विश्लेषण* कुरूक्षेत्र दिसम्बर 2000, वर्ष 46 अक 2, पृ 11–12

पचायत के विकास कार्यों के बहस की सस्था या सुझाव देने की सस्था बनाया गया है। यही नही ग्राम पचायतो पर ऐसा कोर्ई प्रतिबध नही है कि वह ग्राम सभा के सुझाव को माने। यहा ग्राम सभा से सम्बधित दो बाते विशेष रूप से उल्लेखनीय है।[15] प्रथम इस सस्था को कोई विशेषाधिकार नही दिया गया है। दूसरा जो अधिकार और कार्य उसे सौंपे गये हैं उनको मानना या न मानना ग्राम पचायत जो उसकी कार्यकारिणी सस्था है। उसकी इच्छा पर निर्भर करता है। दूसरी ओर विकास प्रशासन विकासशील देशो की वर्तमान आवश्यकता के अनुसार अपने को ढाल नही पाया है।[16]

---

15 पूर्वोक्त पृ 12
16 प्रो0 एपिलबी, पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया, रिपोर्ट आफ ए सर्वे, 1953, पृ0–8

अध्याय–6

विकास प्रशासन और पंचायती राज की समस्यायें

अध्याय–6

विकास प्रशासन और पंचायती राज की समस्यायें

प्रत्येक मानवीय सस्था मे मनुष्यो की प्रकृति, उपलब्ध साधनों की स्थिति, बाहर से मिलने वाला सहयोग आदि बातों पर अनेक समस्याए उत्पन्न हो जाती हैं। भारत मे स्थानीय संस्थाओ की समस्याओं का सम्बन्ध उनके क्षेत्र, कार्य, सगठन, सेवी वर्ग, नियंत्रण एंव पर्यवेक्षण, वित्तीय प्रबंध, जनता के सहयोग आदि बातों से रहता है। जब तक इन बातों का निराकरण न किया जाय उस समय तक इन संरचनाओ की सफलता का भविष्य एक प्रश्नवाचक चिन्ह बना रहता है।

यह समस्या यहा इस लिये उत्पन्न हुई क्योकि स्थानीय प्रशासन की परम्पराएं यहां किसी टॉनिक की तरह जनता के मानस में नहीं उतारी जा सकती। इस प्रकार की अनेक समस्याओं को समय द्वारा बिना किसी पूर्व प्रयास एंव अध्यावसाय के सुलझा लिया जाता है।

फ्रेडरिक विलियम विल्सन ने 1920 में भारत के स्थानीय शासन के सम्बन्ध में लिखा था—"यह असम्भव है कि कोई व्यक्ति भारत की निर्वाचित नगर पालिकाओं, नगर निगमों तथा जिला परिषदो की दशा का तथा स्थिति का सर्वेक्षण कर और उसके परिणामों से संतुष्ट हो जाये। इस तथ्य से इकार नही किया जा सकता है कि उनके अन्तर्गत अनेक भद्दी भोंडी तथा अप्रिय चीजें पनप रहीं है और सामान्यतः जनता में तथा विशिष्ट रूप से सीमित निर्वाचन वृन्द में नागरिकता का बोध अत्यंत भयावह स्थिति में है। कारण कुछ भी हो, इन निकायों में सार्वजनिक जीवन का जो रूप देखने को मिलता है वह पर्याप्त व्यक्तियों की शक्तियों को अपनी ओर आकृष्ट करने में

सफल रहा है। नि:सदेह इस बात के अपवाद मिलेगे, किंतु सामान्यत वे इस नियम को सिद्ध करते हैं कि इस समय भारत मे स्थानीय जीवन का जो रूप दृष्टिगोचर हो रहा है वह ऐसा ही है जिस पर भारतीय देशभक्त उचित गर्व कर सकें। मैंने इस प्रश्न पर अपने अनेक भारतीय मित्रो से विचार--विमर्श किया है उन्हे उक्त सामान्य कथन की सत्यता को अनिच्छा से स्वीकार करने पर विवश होना पडा है, औरउन्होने माना है कि जिस उच्च कोटि के देशभक्ति का परिचय भारत के राष्ट्रीय नेताओ ने असदिग्ध रूप से दिया है वह (स्थानीय शासन में) सीमित क्षेत्र मे देखने को नही मिलती।....

जनकारी का अभाव है, परिश्रम करने की प्रवृत्ति का अभाव है और विशेषतः कार्य करने की क्षमता का अभाव है। इसका परिणाम यह हुआ कि वर्तमान द्वैध शासन व्यवस्था का अधिक स्थायी पक्ष आवश्यकता से कही अधिक प्रभावी बन गया है। मैंने अनेक बार देखा है कि परिषदों के सदस्यो ने आलोचना तथा सुधार के लिये बहुत बढिया मुद्दो को उठाया है, परन्तु उन्हे अपने पक्ष मे प्रस्तुत करने के बाद शीघ्र ही उस को वापस लेना पडा, क्योकि उनके पास आवश्यक जानकारी नही थी और उन्होने अपने मुद्दो का लगन व गहराई के साथ अध्ययन नहीं किया था।....

कोई ईमानदार व्यक्ति इन निकायो की वर्तमान स्थिति से संतुष्ट नही हो सकता। सभी विभागों में भ्रष्टाचार एंव सांप्रदायिकता व्याप्त है, जहां उनका अभाव है, वहां अकुशलता का बोलबाला है। ऐसे उदाहरण हैं जब कि देश भक्तो ने स्थानीय स्वशासन में प्रवेश किया है, स्तर को उठाने और ऐसे कार्यों को करने का प्रयत्न किया जिन पर स्थानीय निवासियों को गर्व हो सके।

पण्डित जवाहर लाल नेहरू ने इलाहाबाद से अथक प्रयास किया, किन्तु अन्त में ऊब कर उन्हों ने अपना प्रयत्न छोड़ दिया। जिस व्यक्ति को औसत दर्ज़े की नगर पालिका के सामान्य निकम्मेपन की निजी जानकारी है

वही इस निकर्ष पर पहुच सकता है। जब तक जनता से नागरिक में पूर्ण क्रान्ति नहीं होती तब तक किसी क्रान्तिकारी परिवर्तन की आशा नही की जा सकती। मैं भारत के देश भक्तो को आग्रह पूर्वक बदलना चाहता हू कि निरोग और शक्तिशाली राज्य के दो समन्वित लक्षणो को विकसित करना अत्यधिक महत्वपूर्ण है– उनमें जनता की नागरिक चेतना को विकसित करना है उन्हे प्रशासनिक सेवाओ के सदस्यों मे अधिक उच्च, अधिक श्रेष्ठ तथा आत्म त्याग की भावना जागृत करनी है। विशेषकर स्थानीय शासन के क्षेत्र में।[1]

स्वतंत्रता के पश्चात भारत मे नौकरशाही के बढते आकार ने विकास कार्यो को जितनी गति दी इसकी परम्परागत कार्य प्रणाली के कारण देश को उतनी ही बाधाओ के सामना करना पडा।[2] जहॉ देश के समस्त कुलीन के विचार रूढिवादी और अवसरवादी रहे, जो सुधार केवल रूढियों को बनाये रखने के हित में ही करना चाहे वहॉ विकास प्रशासन की स्थापना हो ही कैसे सकती है।[3] हमारे देश में विकास प्रशासन की स्थापना यद्यपि प्रो. रिग्स के सन्तुलित विकास[4] की मान्यता के आधार पर करने का प्रयास रहा है किन्तु हम उसे उचित स्तरों तक उपलब्ध नहीं करा पाये है। भालेराव ने भारतीय विकास प्रशासन की तीन प्रमुख समस्याएँ बतायी

1–प्रशासन में राजनीति अधिक आ गयी है

2–संचार प्रणाली की कमी है।

3–प्रशासन की वही रूढ़िवादी प्रणाली है जो नियामक प्रशासन में अपनायी गयी है।

---

[1] विल्सन फेडरिक विलियम, सम इण्डियन प्राब्लम, इलाहाबाद, राम नारायण लाल, 1929 पृ0 46–55
[2] सुरेन्द्र कटारिया एव शशि इन्दुलिया *"विकास प्रकिया मे प्रशासनिक सुधारों का महत्व"* योजना, सितम्बर 2000 पृ0 40
[3] ऐप्टर, दि पॉलिटिक्स ऑफ मॉडर्निटी पृ0 85
[4] डबलू एफ रिग्स, ऐडमिनिस्ट्रेशन इन डेवलपिंग कन्ट्रीजः ए थ्योरी ऑफ प्रिज्मैटिक सोसाइटी 1964

कई विचारणीय प्रश्न प्रशासनिक चिन्तकों, नीति निर्माताओ और बुद्धिजीवियों को झकझोर रहे हैं– हमारी विकासोन्मुख व्यवस्था मे "विविधज्ञ प्रशासक" (जनरलिस्ट एडमिनिस्ट्रेटर) तथा विशेषज्ञ परामर्श (स्पेशलिस्ट या टेक्नोक्रेट) की क्या भूमिका और स्थान हो? प्रशासन मे व्याप्त भ्रष्टाचार और लालफीताशाही को कैसे दूर किया जाय? प्रशासन ग्रामीण जनता से अपना तादात्म्य किस प्रकार स्थापित करे, लोक सेवाओं को राष्ट्रीय लक्ष्य के प्रति कैसी प्रतिबद्धता या भावात्मक लगाव हो?[5] संक्षेप भारतीय विकास प्रशासन की निम्नलिखित समस्याएँ है–

1– नियामकीय प्रशासन पर निर्भरता–

लोकतात्रिक विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप राज्य के दो प्रकार के कार्य हुए– नियामकीय कार्य तथा विकास कार्य। नियामकीय कार्य करने का भार पूर्णतः राज्य सरकार पर छोडा गया तथा विकास कार्यो को करने मे पंचायती राज संस्थाओ का सहयोग प्राप्त किया गया। इसका यह प्रभाव हुआ कि ये संस्थाएँ विकास कार्यो को सम्पन्न करने मे शक्तिहीनता के कारण नियामकीय प्रशासन पर आधारित होती गयी। रॉबर्ट डूबिन ने तो यहॉ तक कहा है कि "नीति सम्बन्धी निर्णय लेने में विशेषज्ञ तो एकदम अनुपयुक्त होते है।[6] हैरोल्ड लास्की के अनुसार "प्रशासकीय निर्णय कार्यमूलक ज्ञान को ग्रहण करते–करते विशेषज्ञ सामान्य ज्ञान की बलि चढा देते हैं। सरदार बल्लभ भाई पटेल ने संविधान सभा मे विविधज्ञ प्रशासकों के योगदान की चर्चा करते हुए आधुनिक भारत के निर्माण में उनके अस्तित्व और सेवाओं की

[5] डॉ नरेन्द्र कुमार सिंघी ने ब्यूरोकेसीः पोजीशन्स एण्ड पर्सन्स (अभिनव पब्लिकेशन) नयी दिल्ली 1975 पृ0 288–300 पृ0 317 में राजस्थान की नौकरशाही का व्यवहारवादी अध्ययन करते हुए पाया कि 62.6 प्रतिशत उच्च अधिकारी यह महसूस करते हैं कि देश के वर्तमान सामाजिक आर्थिक वातावरण में लोकतत्र हानिप्रद व्यवस्था है। 56.2 प्रतिशत अधिकारी यह महसूस करते हैं कि हमारी वर्तमान दुर्दशा का कारण 'समाजवाद' पर अत्यधिक बलदेना है। 75 प्रतिशत अधिकारी यह मानते हैं कि आर्थिक नियोजन की भारतीय विधि त्रुटि पूर्ण है। कहने का तात्पर्य यह है कि हमारी नौकरशाही लोकतंत्र समाजवाद और आर्थिक नियोजन से प्रतिबद्ध नही है, उनमें कम विश्वास करती है।

[6] रॉबर्ट डूबिन प्रशासन में मानवीय सम्बन्ध प्रेन्टिस हाल नई दिल्ली 1961 पृ0 185–86

भूरि–भूरि प्रशसा की थी।[7] राज्य पर सचिव फिर विकास आयुक्त और बाद मे जिला विकास अधिकारी फिर खण्ड अधिकारी और बाद में ग्राम सेवक श्रृखला हो गयी परिणाम यह हुआ कि जिला प्रशासन का औपनिवेशिक ढाचा सामुदायिक विकास के प्रशासनिक ढांचे और उसकी आत्मा को निगल गया।[8] बल्कि यह कहा जासकता है कि विकेद्रीकरण आने के लिये विकेद्रीकरण को बढाया गया। इस लिये कलेक्टर विशेषज्ञ भी हैं और प्रबंधक भी और प्रशासक भी और सबसे ऊपर वह राज्य सरकार का प्रतिनिधि होता है।[9] भावनात्मक रूप से उदासीन या तटस्थ नौकरशाही लोकतांत्रिक और सामाजिक मूल्यो के प्रति प्रतिबद्ध नही हो सकती। जैसा कि विभिन्न अध्ययनो [10] से ज्ञात हुआ कि खण्ड विकास अधिकारी पद ने खण्ड स्तर पर जन सहयोग प्राप्त करने की अपेक्षा प्रशासनिक शक्तियों मे योगदान करके जन सहयोग की समस्या को उलझा दिया। अनुभवों तथा अनुसंधानो से यह तथ्य सामने आया है कि प्रशासनिक सेवा से सम्बन्धित अधिकारी का नियामकीय कार्यो में अत्यधिक व्यस्तता का प्रभाव विकास प्रशासन पर नकारात्मक पडता है। पिछले एक दशक से विविधज्ञों सामान्यको और विशेषज्ञों के बीच जो विवाद सुनाई पड रहा है।[11] वह हमें वस्तुतः ब्रिटिश शासन से विरासत मे मिला है और हम उसमें कोई मौलिक परिवर्तन किए बिना उसके साथ पूरी तरह से चिपटे हुए है। जिला तहसील प्रखण्ड और ग्राम स्तर पर ऐसा कोई प्रभावी राजनैतिक और शायद न्यायिक ढाँचा नहीं है जो स्थानीय प्रशासन के दमन उपेक्षा, अकुशलता और अधिकार के

---

[7] सी पी माम्मरी, ब्यूरोकेसी ऐंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1977 पृ0 61–62 से उदधृत

[8] डा आर एस तिवारी जिला प्रशासन विकेंद्रीकरण की ओर एक और कदम

[9] वही

[10] बी मुखर्जी कम्यूनिटी डेवलपमेन्ट इन इण्डिया, पृ0 17

[11] उत्तर प्रदेश में आई. ए एस. अफसरों के एक छत्र राज्य के खिलाफ इन्जीनियर डॉक्टर तथा अन्य में वालों के अधिकारियों के बीच लम्बे समय से चला आ रहा शीतयुद्ध अब खुले संघर्ष का रूप लेने लगा है। रविवार कलकत्ता 22–28 सितम्बर 1985 पृ0 28

दुरूपयोग को रोक सके।[12] व्हाइट के शब्दों मे "लोकतान्त्रिक समाज मे शक्ति पर नियन्त्रण आवश्यक है। शक्ति जितनी अधिक है नियन्त्रण की भी उतनी अधिक आवश्यकता है।[13]

2— ग्रामीण जनतंत्र की असमर्थता— महात्मा गॉधी का स्वप्न था कि "पचायत की व्यवस्था मे हर गॉव स्वावलम्बी और स्वतंत्र होना चाहिए। भारत जैसे विशाल और गॉवो मे फैले जन–समूह का कल्याण पंचायतों द्वारा बहुत अच्छे ढग से हो सकता है।" सामान्यत ये सस्थाएँ राज्य सरकार की नीति तथा कार्यक्रम के क्रियान्वयन का कार्य करती है। इस प्रकार से ये सस्थाएँ मात्र राज्य सरकार की प्रतिनिधि होकर रह गयी है, इनके कियाकलापो में स्वविवेक का अभाव पाया जाता है। ऐसी स्थिति में ये लोकतांत्रिक संरचनाएँ न होकर केवल प्रत्योजित [14] संस्थाएँ रह गयी है। इस प्रणाली के सबसे प्रमुख आलोचक इंग्लैड के मुख्य–न्यायाधीश लार्ड हेवार्ट ने इसे नवीन निरकुशता की सज्ञा दी।

संविधान के 73वें संशोधन में सबसे बड़ी कमी जो देखने को मिलती है वह यह है कि शक्तियों का हस्तान्तरण राज्य सरकारों की स्वेच्छा पर रखा गया है। राज्य सरकारे अपने अधिकारों से वंचित होना नही चाहतीं। फलस्वरूप पंचायती राज संस्थाएँ पहले की तरह राज्य सरकारों की कृपा दृष्टि पर है।[15]

4— पंचायती राज का नेतृत्व ग्रामीण अभिजनों के हाथों में—

अधिकांश प्राचीन राजनीतिक दार्शनिकों ने इस दृष्टिकोण का प्रतिपादन किया है कि अपनी प्राकृतिक क्षमताओं और गुणों की दृष्टि से

---

[12] एस. आर. माहेश्वरी इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन नयी दिल्ली 1979 पृ0 195—99
[13] एच डी व्हाइट इण्ट्रोडक्शन टू दि स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन चतुर्थ संस्करण पृ0 510
[14] अवस्थी अमरेश्वर और माहेश्वरी श्री राम, पब्लिक एडमिन्स्ट्रेशन, लक्ष्मीनारायण 1972 पृ0 494
[15] ओ.सी. सूद *आजादी से 2001 तक पंचायती राज का सफर* कुरूक्षेत्र. जनवरी, 2002 पृ0 36

असमानता के कारण प्रत्येक व्यक्ति हर प्रकार के कार्य करने के लिए सक्षम नही होता। यही कारण है कि जीवन के विभिन्न क्षेत्रों मे कुछ लोग अन्य की अपेक्षा प्रमुखपूर्ण तथा सम्मानित स्थान रखते हैं। लासवेल ने विशिष्ट वर्ग को "प्रभावशाली" कहकर परिभाषित किया है।[16] ये प्रभावक वे है जो जितना भी प्राप्त है उसका अधिकतम पाते हैं, अधिकतम पाने वाले श्रेष्ठ वर्ग है, शेष जनता।"[17] एक जनतत्रीय शासन व्यवस्था में जिसमे जनता के सम्प्रभु होने का दावा किया जाता है और यह कहा जाता है कि सरकार को बनाने व बदलने का आधिपत्य जनता के पास है। वास्तव मे सरकार पर कुछ ही लोगो को आधिपत्य होता है। इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक समाज मे राजनीतिक शक्ति का प्रयोग व्यावहारिक रूप से एक समूह विशेष के द्वारा किया जाता है। लासवेल का कहना है कि जनता जनसमूह पर एक विशिष्ट वर्ग शासन करता है जो उस जनसंख्या का चुना हुआ तत्व होता है।[18] अनेक अध्ययनो ने यह सिद्ध कर दिया है कि ग्रामीण अभिजन शोषक संरचना को कायम रखने की स्वयं अपनी क्रियाविधि विकसित कर लेते हैं। जो कल्याण राज्य से उनको मिलने वाले विपुल ससाधनों से और भी मजबूत हो जाती है। वर्नी का कहना है कि अभिजन वर्ग में धनिकतंत्र और कुलीनतंत्र दोनों ही के कुछ लक्षण पाये जाते है।[19] वास्तव में विशिष्ट वर्ग को जो विशिष्ट स्थान और विशेषाधिकार मिलता है। वह जनसाधारण के द्वारा दिये जाने वाले सम्मान और मान्यता के कारण मिलता है। यह पूर्वधारणा कि सूक्ष्म स्तर पर लोगों की मान्य प्रतिनिधिक सहभागिता से ही

---

[16] हैरोल्ड डी डासवेल ऐंड अदर्स: दि कंपरेटिव स्टडी ऑफ एलीटस, ऐंन इंट्रोडक्शन ऐंड विब्लोग्राफी 'स्टेन फोर्ड यूनि प्रेस 1952 पृ0 13

[17] हैरोल्ड डी. लासवेल: पोलिटिक्स हू गेटस व्हाट, व्हेन, हाउ मैक्राहिल, 1936 पृ0 13

[18] एस. एम सईद भारतीय राजनीतिक व्यवस्था, सुलम प्रकाशन लखनउ 1990 पृ0 315

[19] डी. वी वर्नी, दि एनालिसिस आफ पोलिटिकल सिस्टम 'राउप्लेडा ऐड केगन पाल लि0 1959 पृ0 161

विकासात्मक कियाकलाप मे सामूहिक सहभागिता फलित हो जायेगी, अब तो कल्पित ही सिद्ध हुई है।

4-- राजनीतिक एवं प्रशासनिक अधिकारियों के मध्य सम्बन्धों की समस्या:-

कुलदीप माथुर ने राजस्थान एव उत्तर प्रदेश के खण्ड विकास अधिकारियो का तुलनात्मक दृष्टिकोण से अध्ययन करके इस तनावपूर्ण स्थिति के दो करण बताये है· प्रथम, प्रशासनिक अधिकारियों पर राजनीतिज्ञो द्वारा सन्देह किया जाता है।[20] द्वितीय प्रशासनिक अधिकारी जन प्रतिनिधियो को हेय भावना की दृष्टि से देखते है। अधिकांश उत्तरदाताओं का मत था कि 77.5 प्रतिशत वर्तमान व्यवस्था की अपेक्षा पूर्व व्यवस्था अच्छी थी। इनमें से आधे से अधिक 58.2 प्रतिशत उत्तरदाता अधिकारी ऐसे थे कि जनता के किसी वर्ग अपने अधिकारों को बॉटने के विरोधी थे। टी.टी. कृष्णामाचारी बनाम एच एम पटेल विवाद 1957[21] मंत्री और लोक सेवक विवाद झलकने लगा। विवियन बास रिर्पोट में टिप्पणी की गयी है कि किसी ने भी सही नही बताया और कुछ कहा उसमे असत्य की गन्ध आती है।"[22] गुलजारी लाल नन्दा बनाम एल. पी. सिंह विवाद 1966 मे नन्दा ने अपने पत्र में प्रधानमंत्री को लिखा कि लोक सेवक मे जैसी आशा की जाती है वैसा सहयोग व सहायता गृहसचिव से नहीं मिल पा रही है। नीति निर्धारण के स्तर पर निर्णय लेने मे बात नहीं मानी जाती। क्या आपने प्रधानमंत्री कभी सोचा कि

[20] एल. पी. सिंह रिटेन इनस्ट्रक्शनस ऑन इनटेलीजेन्स वर्क *"इण्डियन एक्सप्रेस"* नयी दिल्ली 23 दिसम्बर 1987 पृ07
[21] एस. आर. माहेश्वरी इण्डियन एडमिन्स्ट्रेशन, 1984 पृ0 195
[22] द विवियन बोस बोर्ड ऑफ इन्क्वायरी रिर्पोट पृ0 36

आपके द्वारा दिये गये उपकरणो (सचिव) से मैं काम कैसे कर सकूँगा?[23] के हनुमन्तैया बनाम बीसी गांगुली विवाद 1971 में रेलवे बोर्ड के अध्यक्ष गागुली ने कहा है कि "देखिए रेलवे बोर्ड के चेयरमैन की कैसी दुर्गति राजनीतिज्ञ करते है जो कि भारत सरकार का इतना वरिष्ठतम अधिकारी है। और 52 प्रतिशत सरकार के कर्मचारियो को नियन्त्रित करते है, जिसके सेवा निवृत होने मे मात्र 3 माह 6 दिन ही शेष रह गये है——।[24]

प्रधानमत्री को अधिकारियो को झिडकने या उनका स्थानान्तरण करने का अधिकार है।———— यदि इन अधिकारियों को यह मान हो जाये कि सचिव को सम्बन्धित मन्त्री या प्रधानमत्री अपमानित करते हैं तो वह कैसे सेवाओ में अनुशासन रख सकता है।[25] मुनरों के शब्दों में, मन्त्रिमण्डल और संसद आते हैं और चले जाते है लेकिन टेनिस की सरिता की भॉति स्थायी कर्मचारी अपने मार्ग पर शक्तिपूर्वक चलते जाते है।"[26] वर्तमान में भारत जैसी ससदीय प्रणाली मे लोकसेवकों का मन्त्रियो पर प्रभाव और अधिक बढ गया है। मिली जुली एव अल्पमतीय अस्थिर सरकारों के कारण मन्त्रिगण अपनी कुर्सी तथा अस्तित्व की रक्षा के संकट से जूझते रहते है। उन्हे इन परिस्थितियों यानी (Crisis of existence) के कारण विभागीय कार्य करने की फुर्सत ही नही मिलती। फलस्वरूप नौकरशाही के क्षेत्र मे वृद्धि हुई है।[27] जहॉ एक मंत्री दो या तीन जिलों का सर्वेसर्वा है तो फिर पंचायती राज और नगर पंचायतों की स्वायत्तता खतरे में पड़ जायेगी। यदि प्रभारी मंत्री अधिकार–विहीन होता है तो फिर उससे कोई लाभ नहीं होगा।[28] वस्तुस्थिति यह है कि मन्त्री एवं लोक सेवक के सम्बन्ध विभागीय नीति या निर्णय

---

[23] quoted इन द इण्डियन एक्सप्रेस नवम्बर 10,1969 पृ0 2
[24] द स्टेट्मैन, 2 अक्टूबर 1971 पृ0 9
[25] राजस्थान पत्रिका 29 जनवरी 1987
[26] मुनरो द गवर्नमेन्ट ऑफ यूरोप पृ0 116
[27] सी. पी. भाम्भरी ब्यूरोकेसी एंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया
[28] डॉ. आर. एस. तिवारी, पाश्वोद्धत पृ031

निर्माण के स्तरो पर निर्भर करते है। उच्च स्तर पर उनके सम्बन्ध बराबरी और सहयोग, मध्य स्तर पर आदेश अनुपालन तथा निम्न स्तर पर स्वामी सेवक जैसे होते है।[29]

5– भ्रष्टाचार– किसी न किसी रूप में भ्रष्टाचार मानव मे सदैव कायम रहा है। कौटिल्य मे अपनी पुस्तक अर्थ शास्त्र में भ्रष्टाचार के 40 प्रकारों का उल्लेख किया है। उसके शब्दो मे, "जिस प्रकार जिहवा पर रखे शहद का स्वाद न लेना असम्भव है उसी प्रकार किसी प्रकार के शासकीय अधिकारी के लिए राज्य के राजस्व के एक अंश का भक्षण न करना असम्भव है।" प्रखण्ड स्तर पर सरपच, प्रधान और विकास अधिकारी विकास योजनाओं का बहुत बडा भाग हडप लेते है। उच्चाधिकारी, नौकरशाही, लालफीताशाही, रिश्वतखोरी, अनुदारवादिता आदि दुर्गुणो के वातावरण मे विकास प्रशासन दम तोड रहा है। आचार्य कृपलानि ने ठीक ही कहा था कि "भ्रष्टाचार प्रशासन मे केवल निम्न स्तर पर है पर आज किसकी हिम्मत है जो यह कहे कि भ्रष्टाचार उच्च स्तरों मे नही है। इण्डिया टुडे के अनुसार," भ्रष्टाचार विरोधी अभियान की सबसे बडी उपलब्धि आई.ए.एस. बी.के. मीणा की गिरफ्तारी कही जानी चाहिए। राजस्थान के इतिहास में शायद यह पहला मौका है जब किसी आई.ए.एस. अफसर को भ्रष्टाचार के मामालों मे गिरफ्तार किया गया। जयपूर के ग्रामीण विकास अभिकरण के निदेशक रहे बी.के.गीणा के कार्यकाल के दौरान एक करोड पॉच लाख रूपये की सरकारी राशि का घोटाला हुआ। यह राशि ट्राईसेम व स्फाईट योजना के तहत खर्च की जानी थी। जिला ग्रामीण विकास अभिकरण में 4 अगस्त,1989 से 23 अक्टूबर 1989 के बीच यह राशि करीब डेढ़ दर्जन फर्जी स्वयंसेवी संस्थाओं

---

[29] वी. सुहब्रमणियम," *रोल ऑफ सिविल सर्विस इन इण्डियन पॉलिटिकल सिस्टम,"* **I.P.J.A. XVII,2** अप्रैल जून1971 पृ0 260

के नाम से उठायी गयी।[30] मई 1992 मे राजस्थान मे एक अन्य आई.ए.एस अधिकारी श्री रविशंकर श्रीवास्तव को भ्रष्टाचार के आरोप में निलम्बित किया गया। वे जिला ग्रामीण विकास अभिकरण के प्रयोजना निदेशक थे, उस समय उन्होनें सरकारी धन का दुरूपयोग किया। जॉच के दौरान पता चला कि श्रीवास्तव एवं उनके मातहत अधिकारियो ने दफतर में मिठाई मगवाने तक मे सरकारी पैसा खर्च किया जो पैसा ग्रामीण विकास अभिकरण के माध्यम से गरीब व ग्रामीण पिछडे लोगो के विकास कार्यो पर खर्च होना था। उस धन से रंगीन टेलीविजन,वी.सी.आर., तीन आधुनिक टेलीफोन उपकरण, कीमती फर्नीचर, क्राकरी एव रसोई के उपकरण, गैस स्टोव एवं गीजर जैसी घरेलू उपयोग की सामग्री। जॉच में श्रीवास्तव के खिलाफ यह पाया गया कि बिना प्रावधान और बिना अनुमोदन के इस प्रकार हुई एक करोड़ 28 लाख की राशि का घोटाला हुआ है।[31]

<u>6– प्रतिबद्ध नौकरशाही–</u> क्या प्रतिबद्धता से अभिप्राय अपने राजनीतिक स्वामी की इच्छा और आकांक्षा के अनुसार अपने विचारों को ढालते हुए उन्हें केवल परामर्श दे जो उन्हे पसन्द हो?[32] जबकि राज्य की कियाओं की सफलता असफलता लोक प्रशासन पर ही निर्भर रहती है।[33] औपचारिकता का अत्यधिक पालन करते–करते भारतीय प्रशासन तंत्र मशीन की तरह लगता है और उसकी निर्णय लेने की क्षमता क्षीण सी लगती है। इसका परिणाम यह हुआ कि अधिकारी वर्ग उत्तरदायित्व वहन करना पसन्द

---

[30] इण्डिया टुडे 31 जुलाई 1990, पृ 36
[31] राजस्थान पत्रिका 21 मई, 1992
[32] अशोक मेहता की दृष्टि से लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली में प्रतिबद्ध नौकरशाही का विचार असम्बद्ध है। लोकतत्र में सरकारें बदलती रहती हैं अत नौकरशाही के लिए बड़ा कठिन होगा कि वह किन विचारो के साथ प्रतिबद्ध रहे। द इण्डियन पालिटिकल सांइस रिव्यू, खुण्ड 5 सं. 1 अक्टूबर 1979 मार्च, 1972, पृ0 50
[33] डॉ महादेव प्रसाद शर्मा, लोक प्रशासन: सिद्धान्त एवं व्यवहार "किताब महल, इलाहाबद 1971" पृ014

नही करते, हर बात का दायित्व दूसरो पर टालने के आदी हो जाते है।[34] लोक सेवको के बारे मे तो कहा जाता है कि वे कपडा तो काटते है परन्तु उन्हे शरीर का पता नही होता।[35] डॉ प्रभुदत्त शर्मा लिखते है कि " प्रशासन प्रतिबद्धता का भारत मे इसलिए भी विरोध है कि इससे सेवाओ का राजनीतिकरण जिस गति से होगा वह राजनीति मे अस्थिरता ला सकता है, व्यवस्था को तोड सकता है और प्रशासको का मनोबल गिराकर उन्हे सार्वजनिक लूट और भ्रष्टाचार की ओर उन्मुख कर सकता है। प्रतिबद्धता का विचार सेवाओं की तटस्थता पर आघात है और उनकी योग्यता के लिए एक भारी खतरा बन सकता है। प्रशासक राजनीति का सामना करते है किन्तु वह यह नही चाहते कि प्रतिबद्धता के नाम पर उनकी स्थिति दासता की बन जावे।

दूसरी ओर राष्ट्रीय विकास और सामाजिक–परिवर्तन के प्रबन्ध मे भारतीय प्रशासन तन्त्र की भूमिका का विश्लेषण करते समय भी यह तथ्य सर्वविदित है कि नौकरशाही का बेबर प्रतिमान–जिसका ध्येय सगठनात्मक कुशलता और प्रभावशीलता प्राप्त करना है– मोटे तौर पर राष्ट्रीय विकास अनेक समस्याओ के समाधान के लिए अनउपयुक्त है जैसे कि गरीबी हटाने के कार्यक्रम, जनसख्या नियंत्रण के कार्यक्रम तथा वृहत–सामाजिक आर्थिक परिवर्तनो के अन्य प्रयासो के लिए अनुपयुक्त है। विकाय प्रशासन विकाय शील देशो मे वर्तमान प्रशासन आवश्यकतानुसार अपने को ढाल नहीं पाया है।

7: अधिकारो के विकेंद्रीकरण की समस्या:

अभी भी यह समस्या बनी हुई है कि पचायती राज की इन त्रिस्तरीय इकाईयों को किस सीमा तक कौन से अधिकार दिये जाये? जनसंस्थाओ को

---

[34] कार्ल जे फेडिक, कान्सट्ीटूशनल गर्वमेन्ट एण्ड डेमोकेसी "द्वितीय सस्करण 1951" पृ0 57–58
[35] डॉ पी डी, शर्मा भारत में लोक प्रशासन 'जयपूर 1979' पृ0370

निणर्य करने और कार्यक्रमो के देख भाल का कार्य सौंपा गया है।[36] इस आलोचना से नही बचा जा सकता कि पचायती राज ने विकास के लाभो को समानत वितरित करने के स्थान पर आर्थिक असमानताओ को और अधिक करने मे योगदान दिया है। विकास के अधिकतर लाभ राजनीति पर प्रभाव रखने वालो को मिला है। जो सामाजिक और आर्थिक रूप से परम्परागत ग्रामीण समाज मे सर्वोच्च स्थान रखते है। अत क्या पचायती राज हमारी ग्रामीण अर्थ्र व्यवस्था मे समाजवादी समाज बनाने की समतावादी प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करेगा, अभी देखना है।"[37]

आर्थिक योजनाओ एव आर्थिक प्रगति का भार समाज के ऊपर सीढी पर पहुच व्यक्ति से नही, नीचे स्तर पर विद्यमान व्यक्ति से होगा।[38] चेम्सफोर्ड रिपोर्ट कि "वे बाहरी नियन्त्रण से यथासम्भव अधिकाधिक रहे।[39] जबकि राज्य सरकार का नियत्रण पंचायत के काम के हर क्षेत्र मे फैला हुआ है जैसे कर्मचारियों की नियुक्ति, अभिलेखो का प्रबध, वित्तीय प्रशासन चुनाव, इत्यादि। यदि कोई पचायत उस कार्य को करने मे असफल रहती है जो उसको करना है तो राज्य सरकार उस आय को अपना कोई अधिकारी नियुक्ति करके करवा सकती है, और उसका खर्च पचायत से वसूल करती है, राज्य सरकारे आवश्यक रिपोर्ट तथा अभिलेख माग सकती है। यदि उसके विचार में पचायत के किसी प्रस्ताव को कार्यान्वित से सार्वजनिक

---

[36] **Maharashtra Committee on Democratic Decentralisation** rightly observed that, " it should be possible to establish democratics bodies, invest them with necessary authority and provide them with suitable administerative machinery and intial resources so that they would able to plan and implement all schemes of local nature with efficiency, speed and economy. The fundamental purpose of decentralisation should be tot rain the local leadership to assume higher responsibilities and to serve the people maximum efficiency and economy with the minimum vwxation so as to meet their growing needs within the resources at their disposal giving propriety where it is legitimately due this on opinion is need content of decentralisation." Report of the Committee on Democratic Decentralisation, Cooperation and Real Development, Department of Maharashtra, Bombay, 1961, p-52

[37] इक्बाल नारायण 'इन्ट्रोडक्शन"इन माथुर एंण्ड नारायण पचायती राज प्लानिग एण्ड डेमोकेसी पेज 26,

[38] प0 दीनदयाल उपाध्याय-उद्धृत सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग, उत्तर प्रदेश लखनऊ अगस्त 1994

[39] माण्टेन्यू चेम्सफोर्ड रिपोर्ट पैरा 188

जीवन, स्वास्थय एव सम्पत्ति के लिये खतरा उत्पन्न हो सकता है तो वह उस प्रस्ताव को स्थगित कर सकती है। कुछ विशेष परिस्थितियो मे वह किसी प्रधान, उपप्रधान या उसके किसी सदस्य को हटा भी सकती है यदि कोई पचायत लगातार अपने कर्तव्यो की अवहेलना करे तो सरकार निलबित कर सकती है।[40]

चूकि सरकार पचायत को सहायतार्थ अनुदान देती है, इसलिये भी उसे पचायत कार्यो को नियत्रित करने का अवसर मिल जाता है। अत. राज्य सरकार व्यापक रूप से पचायत का पथप्रदर्शन, नियत्रण तथा नियमन करती है।[41]

जहॉ तक पचायती राज की विस्तृत इकाईयो के अधिकार का प्रश्न है इस सन्दर्भ मे जय प्रकाश नारायण का वक्तव्य, "पंचायत राज सस्थाओ को गाव, मण्डल व जिल स्तर पर स्वाशासन की इकाईयो के रूप मे कार्य करना चाहिए। स्वशासन की इकाईयो के रूप मे कार्य करते हुए वे अपने स्रोतो व जरूरतो की सीमा मे दायित्व निभा सकती है। इसका यह अभिप्राय होगा कि जहॉ कि पंचायत काम न कर सके, वहॉ उससे ऊँची इकाई को वह दायित्व सौंप दिया जायेगा। यह भी कहा जाना जाना चाहिए कि कुछ वर्षो में इन सस्थाओ को फलने–फूलने व कार्य करने मे विभिन्न स्तरो पर सरकार के रूप मे समर्थ हो जाना चाहिए।"[42]

8– संगठन की समस्या:–

सामान्यत: ग्रामीण स्थानीय शासन की इकाई जिला होता है। मद्रास मे औसत जिले का आकार 6000 वर्ग मील, बम्बई मे 5000 वर्गमील, बंगाल में 2700 वर्गमील, तथा उत्तर प्रदेश मे 2500 वर्ग मील है। इग्लैण्ड में

---

[40] 73 वें सविधान सशोधन विधेयक की 'धारा 95' उदधृत सूचना एव जनसम्पर्क विभाग उत्तर प्रदेश लखनऊ, अगस्त 1999, पृ0 45

[41] आर एस तिवारी, "*जिला प्रशासन- विकेन्द्रीकरण की ओर एक कदम* कुरूक्षेत्र मई, पृ 29

[42] उदधृत जे0 सी0 जौहरी, आर0 के0 पुरवार, भारतीय शासन और राजनीति 1990 पृ0 713

प्रशासनिक जिले का औसत क्षेत्रफल 970 वर्ग मील है। जिले की औसत जनसख्या भी इग्लैण्ड की जनसख्या से कही बडी होती है। अत इस बात की सरलता से कल्पना की जा सकती है कि निर्वाचित अध्यक्ष को ग्रामीण क्षेत्रो के साथ निजी सम्पर्क स्थापित करने और परिषद की विभिन्न कार्यवाइयो का परिवीक्षण करने मे कितनी कठिनाई होती होगी।[43] जब पचायत क्षेत्र का निर्धारण करते है तो मुख्य रूप से यह बात ध्यान मे रखी जाती है कि उस क्षेत्र के चारो कोनो पर रहने वाली जनता पचायत कार्यालय तक पहुॅच सके, अपनी समस्याओ को रख सके और उसके कार्यो मे वाछित योगदान देती रहे। इसी कारण यह प्रयास किया जाता है कि पचायत क्षेत्र को कोई भी गॉव पॉच मील से अधिक दूर न हो।

इसी तरह पचायत समिति मे लगभग 80,000 जनसख्या होती है। वस्तुत. एक अनुभवी प्रशासक की धारणा यह है कि पंचायत समिति भी अत्यधिक बडी है इसलिए वह जनता के इतने अधिक निकट नहीं हो सकती कि उसकी आकक्षाओ को सही रूप से प्रतिबिम्बित कर सके। सम्भवत. एक समय आयेगा जब हमे पचायत समिति के आकार को घटाकार आधा करने की बात सोचनी होगी।[44]

इस विषय पर एक लम्बा विवाद चलता आया है कि पंचायती राज व्यवस्था मे कार्यवाही शक्तियॉ किस स्तर के निकाय में निहित करना अधिक उपयुक्त होगा। दूसरे शब्दो मे–

1– क्या कार्यवाही सत्ता जिला स्तर में निहित की जाये तथा खण्ड स्तरीय निकाय गौण हो और केवल प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करें?

अथवा

---

[43] माहेश्वरी एस0 आर0 भारत में स्थानीय शासन पृ0 319–320

[44] महता बी0 *"पचायत समिति ऐट द ब्लॉक लेबिल – ऐस यूनिट पचायती राज"* इन द इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन वाल 8 नं पृ0 477

2– कार्यकारी निकाय खण्ड स्तर पर विद्यमान रहे और जिला स्तर पर एक ऐसा सगठन हो जिसका काम केवल सामजस्य स्थापित करना और परिलक्षित करना होगा?

फलस्वरूप मेहता समिति ने इन प्रश्नो की सविस्तार समीक्षा की थी। समिति की सस्तुति थी कि जिस संगठन को ग्रामीण क्षेत्र मे विकास कार्य के भी पहलुओ का भार अपने ऊपर लेना है उसकी स्थापना खण्ड स्तर पर (वास्तविक कार्यकारिणी) की जानी चाहिए। जिला स्तर निकाय का काम केवल नियन्त्रण, परिवेक्षण, और सामजस्य स्थापित करना है।[45] जबकि महाराष्ट्र और गुजरात मे जिला परिषद को कार्यकारी शक्तियो से विभूषित किया गया है। महाराष्ट्र प्रशासन द्वारा 1960 मे स्थापित लोकतात्रिक विकेन्द्रीकरण समिति का निष्कर्ष था, "हमारा विश्वास है कि स्थानीय प्रशासन के लिए जिला निकाय सर्वोत्तम कार्यात्मक इकाई है, क्योकि वही जिले के सुसमन्वित विकास के लिए आवश्यक साधनों, प्रशासनिक व तकनीकी कर्मचारियो और साज सज्जा को जुटा सकता है। इस बात को ध्यान मे रखते हुए हमारा निष्कर्ष है कि यदि विकेन्द्रीकरण को वास्तव मे प्रभावकारी बनाना है तो जिले स्तर पर कार्यकारिणी निकाय की स्थापना करना अनिवार्य है।[46]

इसी प्रकार मैसूर सरकार द्वारा नियुक्त पंचायती राज समिति (1963) ने भी सस्तुति की थी। इस प्रकार के सगठन की आवश्यकता के तीन आधार बताये है–

1– स्थानीय महत्व की ऐसी परियोजनाओं के अतिरिक्त जिन्हे तालुक विकास परिषद कार्यान्वित कर सकती है। सरकार की ऐसी भी अनेक अन्य

[45] रविन्द्र शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, 1985 पृ0 216–17

[46] रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन डेमोक्रेटिक डिसेन्ट्रासाइजेशन, बम्बई, गवर्नमेन्ट ऑफ महाराष्ट्र

परियोजनाएँ जो जिला महत्व की है और जिन्हे कार्यान्वयन के लिए केवल जिला स्तर के कार्यकारी निकाय के ही सुपुर्द करना उपयुक्त होगा।

2— जिला स्तरीय निकाय अपने अधीन निकायो का परिवीक्षण, निरीक्षण और मार्गदर्शन करने के योग्य होगा जिससे इस कार्य के लिए सरकारी अधिकारियो की एक पृथक वर्ग की स्थापना करने की आवश्यकता दूर हो जायेगी।

3— यदि जिला स्तरीय अधिकारी प्रत्यक्ष रूप से इस प्रकार के एक जिला स्तरीय निकाय के अधीन कार्य करे तो आवश्यक मार्ग दर्शन और परिवीक्षण तुरन्त एव प्रभावकारी रूप से उपलब्ध हो जायेगा।[47]

सक्षेप मे, लोकतन्त्र मे कार्यकुशलता ही एकमात्र कसौटी नही होती। जनता की साझेदारी लोकतात्रिक सस्कृति का महत्वपूर्ण तत्व है। इसलिए उक्त दोनो के बीच समन्वय करना होगा और एक ऐसा स्तर ढूँढना होगा जो जनता से अधिक दूर न हो और शासन की इकाई के रूप मे सफलतापूर्वक कार्य कर सके। ऐसी इकाई गॉव तथा जिला के बीच ही स्थित हो सकती है।

9— प्रशासकीय समस्या:

अधिकारी एव और गैर अधिकारी सदस्यो के बीच किस प्रकार के सम्बन्ध रहने चाहिए। जिसका सिद्धान्त रूप से निश्चय करना भी अत्यन्त कठिन है और यदि ऐसा कर भी दिया जाय तो वह व्यवहार मे सार्थक सिद्ध नहीं हो पाता। सदस्यो की इन दोनो ही श्रेणियो के बीच प्राय. अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में झगडा और मन मुटाव बना रहता है। इसके दो कारण है— प्रथम यह है कि ग्रामीण क्षेत्रो का स्तर अपेक्षाकृत नीचा होता है। इसका

[47] रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन पंचायती राज, बैंगलोर, डाइरेक्टर ऑफ प्रिंटिग, स्टेशनरी एड पब्लिकेशन्स, 1963, पृ0 20–30

दूसरा कारण है कि गॉवो मे पचायती राज सस्थाओ को जो विकास कार्य सौपे गये हैं। इनके परिणामस्वरूप इन सस्थाओ के हाथो मे शक्तियो और उस प्रकार के शक्ति के दुरूपयोग के अवसर अधिक आ गये है। यही कारण है कि अधिकारी एव गैर अधिकारी सदस्य शक्तियो को व्यक्तिगत लाभ के लिए प्रयुक्त करने मे प्रयत्नशील रहते है।

सामान्यत जिला परिषद के साथ और विशेषकर उसके अध्यक्ष के साथ सम्बन्धो के विशेष प्रकार की समस्याओ और तनावो को जन्म दिया है।" अधिक प्रत्यक्ष समस्या वह है जो दो स्वामियो के पद पर सोपान मे प्रवर अधिकारी और लोकतात्रिक पद्धति से निर्वाचित परिषद की सेवा करने के प्रयत्न करने से उत्पन्न होती है। यह काम (दो स्वामियो को एक साथ साथ सेवा करना) फ्रांस जैसे देश मे जहॉ एकीकृत राजनीति सस्कृति विद्यमान है, भले ही कठिन न हो, किन्तु भारत मे जहॉ गॉव की राजनीतिक सस्कृति राज्य की राजधानी की संस्कृति से भिन्न है, यह काम नट की कला से कम कठिन नही है। दूसरा मनोविकारात्मक दृश्य अधिकारी की इस आवश्यकता से उत्पन्न होता है कि उसे जनता के सामने उस व्यवस्था का समर्थन करना पडता है जिसमे उसे स्वय आस्था नहीं है।"[48]

10— दलगत राजनीतिः—

पचायतो को राष्ट्रीय और राज्य स्तर की राजनीति का आधार माना जाने लगा है। राजनीतिक दल और उसके नेता यह महसूस करने लगे है कि लोक सभा और विधान सभा निर्वाचनो मे सफलता प्राप्त करने के लिए पचायतो, पचायत समितियो और जिला परिषदो पर कब्जा किया जाना अपरिहार्य है। सरपचों, प्रधानो और जिला प्रमुखो के रूप मे ग्रामीण नेतृत्व विकसित हो रहा है। आने वाले वर्षो मे भारतीय राजनीति की कुजी उसी

[48] हैन्सन, ए0 एच0 द प्रोसेस ऑफ प्लानिग ए स्टडी ऑफ इण्डिया इन फाइव ईयर प्लान, लदन आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 1966 पृ0 433

दल के हाथ मे होगी जिसे ग्रामीण नेतृत्व विकसित करने मे सफलता मिलेगी। केरल और पश्चिम बगाल मे मार्क्सवादी–साम्यवादी दल ने पचायती सस्थाओ पर कब्जा करके राज्य राजनीति मे अपनी गहरी जडे जमा ली है। प्रो0 रजनी कोठारी के अनुसार, "इन सस्थाओ ने नये स्थानीय नेताओ को जन्म दिया है जो आगे चलकर राज्य और केन्द्रीय सभाओ के निर्वाचित प्रतिनिधियो से अधिक शक्तिशाली हो सकते है। काग्रेस और इन दलो के राजनीतिक इन सस्थाओ को समझने लगे है। अब वे राज्य विधानमण्डल के बजाय पचायत समिति और जिला परिषदो को तरजीह देने लगे है।"[49] काग्रेस सरकार और स्थानीय सस्थाओ के बीच अधिकाधिक तादातम्य का अर्थ अनिवार्यत यह नही था कि 'काग्रेस के उम्मीदवार चुनावो मे विजयी होगे, बल्कि यह था कि चुनावो मे विजयी होने वाले उम्मीदवार यदि वे पहले से ही काग्रेसी उम्मीदवार नहीं थे– तो कागेस मे शामिल हो जायेगे। एक ओर इन नयी सस्थाओ ने पार्टी के उत्साही कार्यकताओ के लिए सरकारी सत्ता का रास्ता खोल दिया तो दूसरी ओर निचले स्तर से काग्रेस की घुसपैठ से नयी समस्याए सामने आयी और नये किस्म के दबाव पैदा हुए। गाव व ब्लाक स्तर पर जो गुटबन्दी थी, वह पार्टी मे ऊपर के स्तरों तक पहुॅचने लगी।[50] पंचायती सस्थाओं के माध्यम से सम्पर्क सूत्र की राजनीति का विकास हुआ। गावों के जिलों व राज्यो से जुड़ते ही राज्य स्तरीय नेता ऐसा जोड़ तोड करने लगे कि उनके गुट एव पार्टी के व्यक्ति पचायतो मे आये ताकि उनका समर्थन आधार मजबूत हो सके। एम. एन. श्रीवास्तव का कहना है कि परम्परावादी जाति व्यवस्था ने प्रगतिशील और आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था को इस तरह प्रभावित किया है कि ये राजनीतिक

---

[49] कोठारी रजनी, पॉलिटिक्स इन इण्डिया पृ0 137

[50] डब्ल्यू0 एच0 मारिस जोन्स, द गवर्नमेन्ट एंण्ड पालिटिक्स ऑफ इण्डिया (बी0 आई0 पब्लिकेशन्स, 1974) पृ0 पृ0 227–229

सस्थाएँ अपने मूल रूप मे कार्य करने मे समर्थ नहीं रही है।[51] निम्न और मध्यम जातियॉ भी राजनीति मे अपनी भागीदारी अदा करने लगी है। इससे योग्यतम व्यक्तियो की नियुक्ति मे रूकावट पडती है और अनेक ऐसे उदाहरण है जहॉ सदस्यो का पूरा ध्यान गुटो के पारस्परिक झगडो मे ही लगा है और वे अन्य किसी चीज की ओर ध्यान नहीं दे सके है। डी0 आर0 गाडगिल ने भी जातिवाद को राष्ट्रीय एकीकरण के लिए हानिकारक मानते हुए कहा है कि क्षेत्रीय दबावो से ज्यादा खतरनाक बात यह है कि वर्तमान काल मे जाति व्यक्तियो को एकता के क्षेत्र मे बाधने मे बाधक सिद्ध हुई है।[52] गाव राजनीति के अखाड़े बनते जा रहे है। यह विश्वास करना अधिक गलत नही होगा कि 1985 तक हुए विभिन्न राज्यो के निर्वाचनो मे सत्तारूढ दल की हार ही थी जिससे उसका ध्यान ग्राम स्तर पर आकर्षित किया। 64 वॉ सविधान सशोधन विधेयक को गैर काग्रेस इ0 दलो द्वारा शासित राज्य सरकारो तथा विपक्षी दलो के अनेक नेताओ ने केन्द्रीकरण की सज्ञा देते हुए सशोधन विधेयक को पारित नही होने दिया।

अन्तत. राजनीति के गॉव के जीवन को और भी नारकीय बनाया है जातिगत व धर्मगत गुटबाजी वह हिंसा की अभिवृद्धि राजनीति की ही उपज है। इससे पचायती राज सस्थाओ के सगठन "कार्यवाही पर बहुत बुरा असर डाला है। इसका निदान जनता के और अधिक जागरूक होने व प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के समझने तथा ऐसा आभास करने में है कि सामुदायिक निकाय मे जनता की भागीदारी साध्य है जबकि सत्ता का हस्तान्तरण केवल साधन है।[53]

---

[51] एम0 एन0 श्रीवास्तव, सेमिनार (दिल्ली) जून 1965, में पृ0 2

[52] डी0 आर0 गाडगिल इण्डिया दि मोस्ट डेंजरेस डिकेड्स में उद्धत पृ0 102

[53] इकाबाल नारायण *पॉलिटिक्स ऐंड पचायती राज* इन द इण्डियन जनरल ऑफ पॉलिटिकल सांइस वाल 23 पृ0 4 अक्टूबर, दिसमबर

11— चुनाव सम्बन्धी समस्याः—

राज्य सरकारो ने शिशु पचायती राज सस्थाओ के साथ न्याय नही किया है। इन सस्थाओ के चुनावो को बार बार स्थगित किया जाता रहा है। स्थानीय सस्थाओ की पदच्युति सामान्य घटना बन गयी है। कुछ राज्यो ने यह ख्याति अर्जित की है कि वे दर्जनो बार इन सस्थाओ के चुनाव रदद कर चुके है। इसी सन्दर्भ मे 73 वे सशोधन के मुताबिक पचायती राज सस्थाओ का सगठन प्रत्येक राज्य के लिए सवैधानिक अनिवार्यता थी।[54] इस सशोधन के पूर्व भी अशोक मेहता समिति की एक महत्वपूर्ण सिफारिश यह थी कि राज्य सरकार को दलगत राजनीतिक कारणो के आधार पर पचायती राज सस्थाओ को पदच्युति नहीं करना चाहिए। यदि किसी सस्था की पदच्युति आवश्यक है तो 6 महीने के भीतर उसका चुनाव हो जाना चाहिए। यह स्मरण रखना चाहिए कि स्थानीय सरकार राज्य सरकार का लघु रूप है। वह अपने क्षेत्र का उतना ही प्रतिनिधित्व करता है जितना राज्य समग्र रूप मे अपने क्षेत्र का। जनता की स्वतंत्र रूप से अभिव्यक्ति की गयी। इच्छा के अनुसार नव निर्वाचित हो जाने के बाद स्थानीय सरकार के कानून द्वारा निर्धारित अवधि के पूरे समय के लिए अपना कार्य करते रहने देना चाहिए। अब हमे उससे भी महत्वपूर्ण इस प्रश्न पर विचार करना है कि उन लोगो ने जिन्हे मताधिकार प्राप्त है, अपनी अन्तिम शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया है। 1965 के पचायती राज चुनाव आयोग ने विशेष रूप से उल्लेख किया था।

> 'हमें यह जानकर बड़ा दुःख हुआ कि इस चुनाव ने भ्रष्टाचार को ऐसे निकृष्टतम रूप को जन्म दिया है, जिसकी हम कल्पना भी नहीं कर सकते थे। हमारा यह अभिप्रायः नही है कि सभी अध्यक्ष भ्रष्ट साधनो से चुने

---

[54] ओ सी सूद *आजादी से 2001 तक पचायती राज का सफर* कुरूक्षेत्र जनवरी 2002 पृ0 36

जाते है। किन्तु हमे यह बताया गया है कि चुनाव मे खुले तौर पर भारी घूस दी गयी। कहीं कही समिति के प्रत्येक सदस्यो को हजारो रूपये तक दिये गये, सदस्यो का अपहरण किया गया और उन्हे विशिष्ट स्थानो मे बन्द करके रखा गया अथवा उन्हे लम्बी यात्राओ पर भेज दिया गया तथा उन पर अनुचित दबाव और प्रभाव डाला गया।

निर्वाचक मण्डल के छोटे होने का रूप इस प्रकार के भ्रष्टाचार से सरलता से सम्भव होजाता है। चूकि समिति के अध्यक्ष की सार्वजनिक जीवन मे महत्वपूर्ण स्थिति है और इस पद की प्रतिष्ठा बढने की सम्भावना है। इसलिये हमारा विचार है कि मुट्ठीभर सदस्यो द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन की इस प्रथा को समाप्त कर दिया जाय[55]।"

कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहा निर्वाचको ने भ्रष्ट तथा अयोग्य प्रशासन के विरूद्ध दृढता के साथ अपना निर्णय कर दिया है। यह भारतीय जनता के लिये प्रशसनीय है कि उन्होने अपनी अशिक्षा व गरीबी के बावजूद चुनाव मे अनुशासित ढग से भाग लिया व उसमे गहरी रूचि दिखायी।[56] हमारे राज्य मे यह कहना सत्य है कि वोट का प्रयोग करने की तत्परता बढ रही है यद्यपि इस रूचि के अन्य बाहरी कारण भी हो सकते हैं। मतदाता के मस्तिष्क पर राजनीतिक दलो, अशोक मेहता समिति की सिफारिश की कि राजनीतिक दलो का दबाव समूहो की धार्मिक व सामूहिक भावना, उकसाने की क्रिया, धन का आकर्षण, नेता का चमत्कारी व्यक्तित्व तथा अन्य विवेकहीन ताकतो का निश्चित रूप से पड़ता है। ऐसे तथ्य सभी प्रजातान्त्रिक पद्धतियो मे पाये जाते हैं, भारत इसका अपवाद नही है।[57] पंचायती राज के

---

[55] रिपोर्ट आफ द कमेटी आन पचायती राज इलेक्शन्स, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड कोआपरेशन, गवर्नमेंट आफ इण्डिया, न्यू देलही, 1965 पृ0 20–21

[56] अशोक मेहता, *"द फर्स्ट जनरल इलेक्शन"* इन ए0बी0 लाल (एडी) द इण्डियन पारलियामेंट पृ0 228

[57] बी एम सरकार, *" वोटिंग बिहेवियर इन इण्डिया"* इन जी एस. हलप्पा (सम्पा) डाइलेम्माज ऑफ डेमोक्रेटिक पालिटिक्स इन इण्डिया पृ61

चुनावो मे प्रत्यक्ष भाग लेने सम्बन्धी सुझाव व्यवहारिक और वाछनीय भी है। क्योकि राजनीतिक दल स्थानीय और सामाजिक मामलो मे न केवल सर्वसाधारण जनता द्वारा भाग लेने के माध्यम हैं अपितु पचायती राज सस्थाओ से खुले रूप मे सम्बद्ध होने पर वे अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी भी हो जाते है। किन्तु राज्य सरकारे पचायत चुनाव के बारे मे सवैधानिक दायित्व के प्रति सजग तथा सवेदनशील नही हैं। उत्तर प्रदेश जैसे बडे राज्य मे उच्चतम न्यायालय के हस्तक्षेप से अप्रैल 1995 मे चुनाव सम्पन्न कराये जासके थे जबकि बिहार राज्य मे पिछले 22 वर्षों से (1995 मे भी) पचायत चुनाव नही कराये गये।[58] आज भी विभिन्न स्तरो, विभिन्न पदाधिकारियो हेतु विशेष रूप से महिलाये, अनुसूचित जातियो, जन जातिया और पिछड़े वर्गों की आरक्षित सीटो पर उत्तरदायित्वपूर्ण कुशल, निःस्वार्थ, व्यक्ति चुनकर आ पायेगे, मुश्किल लगता है।[59]

12 – आर्थिक समस्या – भारत मे प्रशासन के सम्बन्ध मे एक घिसी पिटी बात यह कही जा सकती है कि वित्तीय साधन सामान्यत. आवश्यकताओ की पूर्ति के लिये पर्याप्त नही होतें और स्थानीय प्रशासन के सम्बन्ध में यह बात विशेष रूप से सत्य है। जब निर्वाचित सदस्यो के हाथ मे शक्ति आयी तो उसके साथ–साथ मूल्यो मे वृद्धि के कारण आर्थिक सकट का काल आरम्भ हुआ। परिणाम यह हुआ कि जो लोग नवीन अवसर का अधिकाधिक सदुपयोग करना चाहते थे उन्हे धन की कमी के कारण प्रारम्भ से ही बाधाओं का सामना करना पडा। अतः यह आश्चर्य की बात नही है कि परिषदे कुछ अनुभवहीन प्रशासको के हाथ में आयी तो उनमें से कुछ की वित्तीय स्थिति चिन्ताजनक हो गयी। जबकि डा0 सी0पी0 भाम्भरी के

---

[58] राजमणि त्रिपाठी , " *पंचायत राज के सवैधानिक प्राव्धान– एक विश्लेषण*', कुरूक्षेत्र दिसम्बर 2000 वर्ष 46, अक पृ0 132

[59] उमेश चन्द, " पचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994 द्वारा उत्तर प्रदेश में पंचायतों का पुनर्गठन " पृ 8

अनुसार "पचायतो को अपने लिये निधिया प्राप्त करने का अधिकार होता है, उन्हे खर्च करने की भी स्वाधीनता होती है औरउसके पार अपने निणर्य को कार्यान्वित करने की मशीनरी होती है। इस प्रकार पचायत एक स्वशासित सस्था की सभी आवश्यकताओ और शर्तो को पूरा करती है।"[60]

यदि पचायतो को समुचित वित्तीय ससाधन उपलब्ध नही कराये गये तो सविधान के भाग 9 मे पचायती राज तथा भाग 9 क अनुच्छेद य घ मे जिला योजना की अवधारणा ग्रामवसियो के लिये मात्र कागज पर उल्लेखित स्वप्निल ससार बन कर रह जायेगी।[61] सविधान के अनुच्छेद 243 झ मे राज्य वित्त आयोग के गठन का प्रावधान है। इस तरह सविधान की धारा 280 मे इस बात की व्यवस्था की गयी है कि केद्रीय वित्त आयोग राष्ट्रपति को पचायती राज सस्थाओ के वित्त सुधार को सुधारने के लिये राज्य की सचित निधि मे से व्यवस्था की सिफारिश करे।[62] राज्यो मे पचायती सरचनाएँ प्राय· चुगी, गृहकर, मेला कर, जल कर, व्यापार कर, व्यवसाय कर या फीस कर वसूल कर सकती है। व्यवहारिक रूप से यह देखा गया है कि उपर्युक्त मे से कोई भी कर सफलतापूर्वक वसूल नहीं किया जा सकता।[63] गृहकर और चुगी नगरपालिकाए भी आज तक वसूल नहीं कर पायी है पंचायते कैसे इन नवीन कार्य को प्रारम्भ कर सकती हैं।[64] परिणामत शासकीय अनुदानो पर ही जीवित रहना पडता है। सत्य है कि राज्य या केद्र सरकार के वित्तीय अनुदान सहायता के बिना पंचायती राज सस्थाएं सुचारू रूप से

---

[60] भाम्मरी, चद्र प्रकाश लोके प्रशासन 1970, पृ0 31 पृ0 31

[61] प्रमोद कुमार अग्रवाल *"पचायतो की वित्तीय स्थिति"*, कुरू क्षेत्र मई 2002 पृ0 31

[62] डी0 डी0 बसु भारत का संविधान एक परिचय नयी दिल्ली नवम्बर 1994 पृ0 318

[63] राजमणि त्रिपाठी, *"पंचायत राज के सवैधानिक प्रावधान एक विश्लेषण"* कुरू क्षेत्र दिसम्बर 2000 वर्ष 46 अक 2 पृ0 12–13

[64] प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोद्धृत पृ0 32

कार्य नही कर सकती। किन्तु इस सदर्भ मे यह सीमा निर्धारित है उदाहरणार्थ तमिलनाडु जैसी पचायतो पर रोक लगे ताकि वे अपने लगभग 40 प्रतिशत से ज्यादा पचायतो को चलाने अधिक वेतन, मूल यात्रा, यत्रो आदि पर खर्च न करे और 20 प्रतिशत अश सदैव पचायत निधि मे रखे।[65] ग्राम पचायतो की आर्थिक कठिनाइयो का उल्लेख करते हुए मेहता कमेटी ने भी " रिपोर्ट ऑन प्लान एण्ड प्रोजेक्ट " 1957 मे लिखा है– "ग्राम पचायते अपनी स्थानीय विकास के कार्यक्रम के बढते हुए खर्च को जुटाने मे बिल्कुल अक्षम है। यह स्पष्ट है कि बिना राज्य सरकार की सहायता के ग्राम पचायतो का व्यक्तित्व समाप्त हो जायेगा।" मद्रास की ग्राम पचायतो के सम्बन्ध मे श्री जयरामण ने लिखा है, "यदि ग्राम पचायतो को बहुत सी सेवाओ की जिम्मेदारी बिना उपयुक्त आर्थिक सहायता के दिया जायेगा तो इस से उन पर अधिकार विहीन जिम्मेदारी का बोझ बढेगा और इसके परिणाम भयकर हो जाते हैं। इसका एक परिणाम यह भी हो सकता है कि स्थानीय स्वशासन ही नष्ट हो जायेगा, दूसरा परिणाम यह हो सकता है कि इस के सम्पूर्ण शासन व्यवस्था ढील हो जायेगी।[66] अनुच्छेद 243 झ, अ का अभी अवलोकन शेष है।

13– सामाजिक समस्याएं:

इसके उद्देश्य की प्राप्ति के मार्ग में आने वाली सामाजिक बाधाएं निम्नाकित हैं–

1– जनता में साक्षरता का अभाव

2– राजनीति चेतन का अभाव

3– नि.स्वार्थ नेतृत्व का अभाव

---

[65] प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोद्धृत

[66] के0 जय रमन' पचायत इन मद्रास उद्धृत प्रमोद कुमार अग्रवाल पार्श्वोएधृत पृ0 34

4— जनता का आलस्य तथा उसकी कियाहीनता

5— जातीय, धार्मिक तथा साम्प्रदायी निष्ठाये

6— भारत का अलोकतात्रकि सामाजिक तथा परिवारिक ढाचा

7— ग्राम समुदाय मे शक्तिशाली वर्गों का कमजोर वर्गों पर दृढ प्रभुत्व इत्यादि।

निश्चय ही जनता की शिक्षा लोकतत्र की सफलता की एक मात्र शर्त न सही आवश्यक शर्त अवश्य है। लार्ड ब्राइस का निम्नलिखित कथन सर्वथा उचित प्रतीत होता है, पढना तो केवल एक द्वार है अथवा हम यह कह सकते हैं कि वह एक उपकरण है जिसका मनुष्य बुरे अथवा भले कामो के लिये प्रयोग कर सकता है अथवा उस को बिना प्रयोग किये छोड सकता है। कसौटी यह हो कि वह सबसे अच्छे व्यक्ति को वोट दे और ऐसे प्रस्तावो का समर्थन करे जो परिणामो के आधार पर सर्वोत्तम सिद्ध हो, तो हम देखगे कि कुछ देशो मे साधारण जनता भी उतनी ही योग्य सिद्ध हुई है जितने कि शिक्षित वर्ग।[67] असम्य तथा सम्य सभी देशो मे शिक्षा दी जायेगी, क्योकि हर व्यक्ति को इस बात का अवसर मिलना चाहिए कि प्रकृति द्वारा उसे जो क्षमता दी गयी है उसका अधिकाधिक अच्छा उपयोग कर सके, और उन सब आनन्दो का उपयोग कर सके जो शक्तियो का उपयोग करने से उपलब्ध होते हैं। इससे राजनीति तथा कर्म के अन्य सभी क्षेत्रो मे लाभ होगा। अन्ततोगत्वा शिक्ष के बीज से राजनीतिक क्षेत्र से अच्छी उपज मिलेगी, यह हो सकता है कि दाने पकने मे देर लगे।[68]

यह तो कहना ही पडेगा कि पिछले 35 वर्षो का अनुभव विशेष उत्साहवर्धक नहीं रहा है। भारतीय सांविधिक आयोग ने 1930 मे भारतीय

---

[67] लार्ड ब्राइस, उद्धृत माहेश्वरी एस0 आर0 भारत मे स्थानीय शसन आगरा पृ0 313—314

[68] वाइस जेम्स, माडर्न डेमोक्रेटिक वाल न्यू यार्क, मैकमिलन 1921ए पृ0 97—98

स्थानीय शासन की जो आलोचना की थी।[69] वह आज भी सार्थक तथा स्फूर्तिदायक है। जिसका यथार्थ व व्यवहारिक रूप कोराव ब्लाक मे हुए प्रगति के आकडो, असफलताओ तथा समस्याओ मे देखने को मिलता है। केवल पचायती राज इस सकट का पूरा सामना कर सकता है। क्योकि इस व्यवस्था को देखिये कही से भी सही लगती है।[70] प0 नेहरू ने स्वय कहा था कि "मैं पचायती राज के प्रति पूर्णत आशान्वित हू। मैं महसूस करता हू कि भारत के सदर्भ मे यह बहुत कुछ मौलिक एव कान्तिकारी है।[71]

[69] रिपोर्ट पैरा 349
70 एस सी जैन कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड पंचायती राज इन इण्डिया पृ0 601
[71] उद्धृत, फाडिया बी0 एल0 लोकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन्स आगरा, 1993ए पृ0 707

अध्याय–7

उपसंहार

अध्याय–7

सविधान के 73 वे सशोधन की धारा 243 छ से पचायतो को स्वायत्तशासी दर्जा मिला है परन्तु वास्तव मे पचायतो को कार्यात्मक वित्तीय व प्रशासनिक स्वायत्त देने के लिए केन्द्र व राज्य स्तर के विभिन्न कानूनो मे सशोधन की जरूरत आज भी है। टाइम्स रिसर्च फाउडेशन कर्नाटक सरकार के अध्ययन मे इन सशोधन से केन्द्र व राज्य स्तर के 53 कानून टकराते है। परन्तु इस टकराव का ठोस रास्ता निकालने का प्रयास आज तक नही हुए साथ ही केन्द्र, राज्य और समवर्ती सूची की तरह पचायत सूची भी बनाने की चर्चा चौपालो तक ही सीमित रह गई।

पचायती राज से सम्बन्धित पिछले कुछ वर्षो के शासनादेशो पर गौर किया जाये तो यह स्पष्ट होता है कि कई मामलो मे सरकार खुद कोई पहल नही करना चाहती और कई मामलो मे यदि वह पहल की इच्छुक होती है तो कई तरह के दबावो के चलते उसे अपने निर्णय को वापस लेना पडता है। कई बार तो ऐसा लगता है कि विभिन्न शासनादेश जारी करके सरकार ऐसा दिखाना चाहती है कि वह पचायतों को उनके अधिकार और विभाग देने के मामले मे बेहद गंभीर है। पचायती राज के बारे में जारी शासनादेशो पर गौर किया जाय तो यह आदेश पचायतो को भ्रम पैदा करने के लिए अधिक प्रतीत होते है। अब तक प्रदेश सरकार इससे सम्बन्धित 200 से अधिक शासनादेश जारी कर चुकी है। ऐसी स्थिति मे पचायते और सरकार किन–किन शासनादेशों का पालन करें। स्थिति यह है कि आज एक शासनादेश जारी हो जाता है तो कुछ दिनो मे उसके विपरीत दूसरा शासनादेश जारी हो जाता है। सरकार पचायतें को सक्षम बनाने के लिए

आज दो कदम आगे बढती है तो कल तीन कदम पीछे खीच लेती है। कहने को तो पंजाब मे सत्ता के विकेन्द्रीकरण के नाम पर पचायत राज की सभी सस्थाए विद्यमान हैं लेकिन उनका उपयोग सत्ता को बाटने का न होकर नीचे के स्तर पर सत्तारूढ पार्टी अकाली दल की शाखाए खोलने जैसा है। पिछडी जातियो की महिला प्रधान जरूर स्वतंत्र रूप से काम करने की कोशिश करती है लेकिन गांवो मे मौजूद सामती ढॉचा उन्हे ऊच नीच के चलते सक्रिय रूप से काम करने नही देता है।

इस लिहाज से पश्चिम बगाल मे वाम मोर्चा की सरकार की भूमि सुधार और पचायत राज इन दोनो मोर्चो पर विशेष रूप से सफलता मिली है जिसकी प्रशसा खुद तत्कालीन प्रधानमत्री राजीव गाधी तक कर गये है। ग्रामीण विकास के मद मे लगभग डेढ दो हजार करोड राज्य सरकार को केन्द्र से इदिरा और जवाहर रोजगार योजना के तहत मिलते हैं, उन्हे पचायतें अपने क्षेत्र के विकास पर लगाती है। यहॉ भी राजनीतिक खेल के चलते सन् 1998 के चुनाव मे 32000 पचायतो मे से 18000 सी पी एम. के कब्जे में चली गयी थी।

हरियाणा मे पचायत तथा स्थानीय निकायो के सदस्यो को जीद मे शपथ दिलाते समय मुख्यमत्री ओम प्रकाश चौटाला ने 16 विभागो के कुछ सुपरवाइजरी तथा मानीटरिंग अधिकार पचायती राज सस्थाओं को दिये है। सरकार प्रशासनिक अधिकार–स्टैम्प ड्यूटी तथा रजिस्ट्रेशन फीस का तीस प्रतिशत, पशु मेलो से होने वाली आमदनी को देने का निर्णय किया है। इन सब के बावजूद आज तमाम पचायतो की स्थिति यह है कि हरियाणा का सामाजिक ढॉचा महिलाओ को ज्यादा अधिकार नही देता।

देश मे मध्य प्रदेश ने सर्वप्रथम आधुनिक 33 हजार त्रिस्तरीय पचायती राज कायम किया था। राज्य सरकार ने 1994 में पंचायत चुनावो के बाद

पचायतो को राज्य शासन 18 विभागो के योजना कियान्यवन तथा विकास की पूरी जिम्मेदारी जिला पचायत को सौप दी। जिला पचायत अध्यक्षो को 'राज्य मत्री का दर्जा मिल जाने से ग्राम विकास हेतु आवटित राशि से लालबत्ती वाली कारे खरीद ली। वही महिला सदस्यो के साथ द्रोपदी चीरहरण ही नही बलात्कार जैसी घटनाए है। हजारो शिकायते भ्रष्टाचार व अनियमितताओ की मिलने के कारण राज्य सरकार को मजबूरी मे निर्वाचित प्रतिनिधियो को वापस बुलाने सम्बधी कानून का प्रावधान करना पडा। नौकरशाह और सपनो के सौदागर मुख्यमत्री दिग्विजय सिह ने जिला परिषद सरकार की स्थापना के बाद ग्राम सरकार की स्थापना की घोषणा की है।

पिछले 41 वर्षो मे राजस्थान प्रदेश के ग्रामीण जनजीवन मे पचायती राज की जडे गहरी हो गयी। यह सही है कि साक्षरता की कमी ही कतिपय स्थानो पर पचपति, सरपचपति जैसे पद अनायास ही बिना किसी सवैधानिक घोषणा के उभर आये है। जो अपने पत्नियो के वैधानिक कामो मे सहयोग देने लगे है। राज्य मे भाजपा शासन मे सरकार ने पचायतों व पचायती राज संस्थानों मे निर्वाचित प्रतिनिधियों को हटाकर ग्राम सेवको, पटवारियो, विकास अधिकारियो व जिला अधिकारियो को प्रशासक नियुक्त कर भ्रष्टाचार का मुह खोल दिया था। उस व्यय की जाच के सैंकडों प्रकरण आज भी शासन सचिवालय की पत्रावलियो की शोभा बढा रहे हैं।

बिहार मे पचायत चुनाव पर ग्रहण लगने के कारण सालाना लगभग पाच सौ करोड रूपये से राज्य सरकार वचित हो रही है। राज्य मे पंचायत चुनाव 22 साल पहले 1978 में कर्पूरी ठाकुर के जनता राज मे हुए थे। 1990 मे सामाजिक न्याय की आधी बनकर आये लालू सरकार ने पिछ्डो मे विभाजन के डर से चुनाव टालते रहे। बाद मे आरक्षण को लेकर मामला

कोर्ट मे चला गया। बहरहाल दस साल से पचायतो के चुनाव पर कुडली मारकर बैठी लालू रावड़ी सरकार ने 2001 मे इसे अमली जामा पहनाया।

प्रदेश सरकार के टाल मटोल प्रवृत्ति के बाद भी उत्तर प्रदेश न्यायालय के दखलदाजी करने पर ग्राम पंचायत सदस्य, प्रधान, उप प्रधान, क्षेत्र पचायत सदस्य तथा जिला पचायत सदस्य अध्यक्ष पदो के चुनाव तो हो गये किन्तु प्रमुख उपप्रमुख तथा जिला पचायत के उपाध्यक्ष के चुनावो का कही पता नही चल रहा है। अधिकारो का विकेन्द्रीकरण कर दिये जाने और पचायतो को अधिक अधिकार देने के कारण इस बार पचायत चुनावो के प्रति लोगो का काफी आकर्षण रहा। इस कारण जहॉ पंचायत के चुनाव मे पैसे का जोर चला वही तमाम जगहों पर माफिया और अधिकारी प्रकृति के लोग भी पचायतो मे विभिन्न पदो पर काबिज हो गये। जिला पचायतो मे तो राजनीति के तमाम धुरंधरो ने भी अपनी पत्नी बेटी या बहू को चुनाव लडवाया ही नही, जितवाया भी। इसीलिए एक ग्राम पचायत में प्रधान पद के लिए 45 उम्मीदवार तो जिला पचायत के एक क्षेत्र मे 43 उम्मीदवारो ने चुनाव लडा। क्षेत्र पंचायत में एक वार्ड में 36 उम्मीदवार तो ग्राम पंचायत सदस्य के लिए एक वार्ड में 18 उम्मीदवार थे। स्थिति यह रही कि प्रदेश मे हुए पचायत चुनाव में उम्मीदवारो की जमानत और नामांकन पत्रों से राज्य सरकार को 50 करोड रूपये से अधिक राजस्व की प्राप्ति हुई।

इतने उत्साह के बावजूद समस्याओ का अम्बार लगा हुआ है। पुराने प्रधान चार्ज नही दे रहे हैं। पंचायत के पुराने रजिस्ट्रर भी नहीं मिल रहे है। नये क्षेत्र पचायत सदस्य ढाई माह से चुनाव जीते घर बैठे है। ब्लाक पर पुराने क्षेत्र पचायतो का ही जमावडा लगा रहता है। पिछली बार ब्लाक प्रमुखो के चुनाव जनवरी 1996 में हुए थे इसीलिए क्षेत्र समितियों का कार्यक्रम अगले साल तक माना जा रहा है। पंचायती राज की यह विडबंना

ही है कि पुरानी क्षेत्र समिति के सदस्यो ने अभी हाल मे हुए विधान परिषद चुनाव मे वोट दिया और नयी समितियो के लोग ताकते रहे। हाल मे उप प्रधानो के चुनावो मे नामाकन नाम वापसी आदि सब कुछ एक ही दिन होने से पीडित पक्ष को कोई मदद नही मिल पायी। यहाँ तक कि राज्य निर्वाचन आयोग को भी हस्तक्षेप करने का मौका नही मिला। यद्यपि उपप्रधान ग्राम पचायत की निर्माण समिति का अध्यक्ष होने के अलावा कई अन्य समितियो मे मुख्य भूमिका अदा करता है। असली समस्या तो यह है कि केन्द्र द्वारा भेजे गये अनुदानो का उपयोग कैसे हो पायेगा। विकास की असली धुरी क्षेत्र पचायते हैं इनकी उपसमितियाँ जब तक नही बनेगी ब्लाक के भीतर आने वाले ग्रामों के विकास के कार्यो को आगे नहीं बढाया जा सकता। ग्राम पचायतो के खाते से धन ग्राम प्रधान के दस्तखत से निकलेगा या बहुउददेशीय कर्मी के। कुल मिलकर एक अनिश्चित से माहौल मे पचायती राज का पहिया फँसा हुआ है। राजस्थान मूल्यांकन सगठन के निम्नलिखित वर्णन से सभी राज्यों में पचायत के कार्यान्यवन की प्रणाली और शैली का सही चित्र उपलब्ध होता है। ग्राम पंचायतों की बैठकें बहुधा व्यवस्थित ढग से नही हुई है। हमें अनेक ऐसे उदाहरण मिले है जिनमे बैठको की कार्यसूची ही जारी नही की गयी थी। कभी–कभी बैठके गणपूर्ति के बिना ही कर ली गयी और कभी–कभी वे बहुत विलम्ब से की गयी। हमने कुछ चुनी हुई पचायतो की बैठको का निरीक्षण किया उससे प्रतीत होता है कि सस्था का बाद विवाद पर्याप्त उत्साह तथा सप्रयोजनता के साथ नही चलाया जाता। सामान्यत अधिकाश समय प्रशासनिक प्रकार के मामलों के निपटाने मे ही व्यय कर दिया जाता है और विकासात्मक कार्यो के कार्यान्यवन को अथवा गॉवो की सामाजिक आर्थिक दशा में सुधार को बहुत कम समय दिया जाता

है। पच लोग इसके कार्यक्रम मे इस प्रकार भाग लेते हैं मानो कोई नित्यकर्म करने के लिए उपस्थित हुए हो।

जब से न्याय पचायतो की स्थापना हो गयी और न्यायिक कार्य उनको सौप दिया गया है तब से ग्राम पचायतो मे सदस्यो की रूचि भी कम हो गयी है। पर्याप्त भूमि सुधार के उपायो को लागू करना पचायती राज की स्थापना की पहली शर्त है। पचायते आज इस स्थिति मे नही है कि वे गरीब बहुसख्यक जनता की भूपतियो के प्रभाव से रक्षा कर सके। स्थानीय अफसरशाही भी ताकतवर लोगो का ही पक्ष लेती है। दूसरे जितना सम्मान जन प्रतिनिधियो को मिलना चाहिए उतना नही देती है। उनके अधिकारी के अतिक्रमण से बचने की शिक्षा सरकार मे बैठे बडे अफसर अभी तक देने मे असमर्थ रहे है। पिछले अनुभवो से सकेत मिलता है कि पचायतो की निर्वाचित सस्थाएँ अपना स्थान सार्वजनिक कार्यो सक्षमता तथा निष्ठा के आधार पर प्राप्त नही करती बल्कि जाति, वर्ग, धर्म, जातीय समुदाय, परिवारिक सत्ता, जोत, धन, तथा लाठी की शक्ति के आधार पर प्राप्त करती है। जे. एस मिल ने बहुत पहले लिखा था–

> " लोकप्रिय स्थानीय सस्थाओ का सबसे बडा दोष यह है कि उनका संचालन लगभग सदैव निम्न चरित्र बल के लोगों के द्वारा होता है और यही मुख्य कारण है जिससे वे बहुत असफल हुई है।[1]

इसलिए निर्वाचित जन प्रतिनिधियों को प्राशासनिक वित्तीय अधिकारो का ज्ञान कराने के लिए विकास अध्ययन संस्थान मे निरन्तर प्रशिक्षण प्रक्रिया जारी है। पचायती राज संस्थाएँ सरकार की लोकप्रियता को जानने का एक बैरोमीटर है। हालांकि राजनीतिक दल प्रायः अपने चुनाव चिन्हो पर इन चुनावो को नही लडते लेकिन राजनेताओं की भागीदारी दल विशेष से जुडे

[1] मिल जे एस रिप्रजैन्टेटिव गर्वनमेंन्ट लदन इवरी मैन स लाइब्रेरी एडीशन 1957 पृ 351

उम्मीदवारो की पहचान कर देती है। सभी राज्यो मे राज्य के विधान मण्डल और ससद के सदस्यो को पचायती राज से सम्बद्ध करने से वे इन सस्थाओ पर अपना अधिपत्य स्थापित कर लेते है और इस प्रकार अन्य सदस्यो के अभिकम को कुचल देते है। यहॉ शताब्दियो से राजकीय शक्ति जन साधारण के लिए भय का विषय रही है। यदि भारतीय सन्दर्भ मे पचायती राज के लाभ या हानियो की एक सूची तैयार की जाय तो यह स्पष्ट प्रतीत होगा कि इसका श्रेष्ठतम कार्य जनसाधारण मे आत्म–महत्व की अनुभूति उत्पन्न करना रहा है। अब ग्रामीण जन खण्ड विकास अधिकारी के पास जाकर विश्वास के साथ उससे अपनी समस्याओ पर बातचीत कर सकते है। नवीन पचायती राजव्यवस्था के अन्तर्गत पचायतों के तीनो स्तरो पर सदस्यो और अध्यक्षो के पदो हेतु पहली बार कमशः लगभग डेढ सौ, सत्तरह सौ एव सवा लाख महिलाए अपने क्षेत्रो के लिए विकास योजनाएँ बनाने और कियान्वित करने हेतु उत्तरदायी हो सकेंगी। यहॉ तक कि कर्नाटक मे 46 प्रतिशत तथा बंगाल मे 35 प्रतिशत महिलाये इन सस्थानो मे है। महिलाओ को 33 प्रतिशत स्थान सुरक्षित करने के बावजूद व्यावहारिक तौर पर देखने मे यह आया है कि त्रिस्तरीय पंचायतों की बैठको मे महिला सदस्यों द्वारा भाग नहीं लिया जाता एव उनके पति एवं सबंधियो द्वारा उनके फर्जी हस्ताक्षर उनके नामों के सामने कर दिये जाते है। केवल जागरूक शिक्षित और उत्तरदायित्व पूर्ण महिलाओ की पंचायतो मे भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए शिक्षा तथा समाज की मानसिकता दोनों ही अधिक महत्वपूर्ण है। इन कदमो के रूप में श्रव्य, दृश्य साधनो, मीडिया और स्वैच्छिक सगठनों के सम्मिलित प्रयास एवं महिलाओ की सामाजिक तथा आर्थिक उत्थान भी उनकी राजनैतिक भागीदारी को बढ़ा सकती है। उक्त सभी प्रकार के कदम अनुसूचित जाति,

जनजाति एव पिछडे वर्गो के लिए भी उठाने की आवश्यकता है जिससे वे स्वय अपने अधिकार व कर्तव्यो को समझने मे सक्षम हो सके।

73 वे सविधान सशोधन मे की गयी व्यवस्थानुसार सभी राज्यो मे राज्य वित्त आयोग राज्य सरकार की आय मे कटौती करके ही पचायतो के लिए धन की व्यवस्था का सुझाव दे पायेगे। जबकि सभी राज्य की वित्तीय स्थिति पहले से ही डावाडोल है।

पचायतो को अपने स्वय के वित्तीय ससाधन जुटाने हेतु कर निर्धारण से पूर्व काफी सतर्कता बरतनी होगी जिससे करो का बोझ निम्न आर्थिक सामाजिक स्तर पर नही पडे जबकि उच्च आर्थिक स्थिति वाले परिवारो पर यह तुलनात्मक रूप से अधिक डाला जा सकता है। दूसरी महत्वपूर्ण सावधानी कर वसूलने की उचित व्यवस्था करने के लिए करनी होगी जिससे कि लोग कर बचाने के लिए कोई रास्ता न निकाल सके। पंचायतो को अपनी निधियो को 40 प्रतिशत से अधिक वेतन प्रशासन आदि पर खर्च करने की अनुमति होनी चाहिए।

पंचायतों को प्रत्येक योजना पर विभागीय फीस प्राप्त होनी चाहिए जो योजना की कुल लागत की 10 प्रतिशत से कम न हो। राज्य सरकारो को डाकखाने की भॉति केन्द्र सरकार के अर्न्तगत लाई धनराशि के अतिरिक्त अपनी स्वतन्त्र निधि से भी पचायतो के लिए धन उपलब्ध कराना चाहिए।

सभी राज्यो मे पंचायतो के स्वतत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने हेतु राज्य चुनाव आयोग के गठन के अतिरिक्त यह आवश्यक होगा कि सम्बन्धित राज्य सरकारे विधान के अन्तर्गत व्यवस्था करके यह सुनिश्चित करे कि अवाछित सदिग्धऔर विवादित व्यक्ति चुनाव मैदान में न आने पाये। चुनावो में आवश्यक धन के दुरूपयोग पर कियाशील नियन्त्रण रखने के लिए प्रत्येक स्तर पर चुनाव खर्च की सीमा तय करनी पड़ेगी। अशिक्षित और बडे परिवार

रखने वाले लागो को भी चुनाव मैदान से वचित रखने से देश की शिक्षा नीति और जनसख्या नीति के कियान्यवन मे अप्रत्यक्ष रूप से महत्वपूर्ण सफलता अर्जित होगी। सामान्य चुनावो के लिए प्रयुक्त होने वाले फोटो पहचान पत्र का प्रयोग पचायतो के चुनाव हेतु किया जाना भी उपयोगी होगा। मतदान को अनिवार्य करने के लिए कुछ आर्थिक दण्ड भी लगाया जाय।

पचायत प्रणाली भारत की न्याय और शासन व्यवस्था की समय सिद्ध प्रणाली है। इसी ने हमे गांधी नेहरू और विनोषा भावे जैसे सामाजिक आर्थिक एव राजनीतिक चिन्तको के मौलिक विचारो को कार्यरूप मे परिणित किया लेकिन अनेक भागो मे निहित स्वार्थों ने उसका रूप विकृत कर दिया। 1947 और 1997 के भारतीय गॉवो की कही तुलना नही की जा सकती। ग्रामीण विकास के प्रत्येक क्षेत्र मे भारत ने इस दौरान जो उपलब्धियॉ अर्जित की है, वे किसी भी नागरिक के लिए गौरव की बात है। उजडे खेत, सूखी नदिया वर्षा के लिए आकाश की ओर निहारती आखे, अधनगे बच्चे और भूखी औरतें ही उस युग के भारतीय गांवों की पहचान बन गयी थी लेकिन अब भारत के किसान देश की अर्थव्यवस्था के रीढ है और देश का औद्योगिक विकास सीधे तौर पर ग्रामीण विकास से जुडा हुआ है। जहॉ हम 36 करोड जनता के भरपेट भोजन नही दे सकते थे। आज 96 करोड भारतीय जनता द्वारा अपने देश के 14 करोड़ 35 लाख हेक्टेअर क्षेत्र मे 19 करोड टन अनाज का उत्पादन किया जाता है। जिसके लिए लगभग पांच करोड हेक्टेअर में सिंचाई की सुविधा के साथ–साथ 164 लाख टन उर्वरक की खपत हो रही है। 1995–96 मे अनाज का उत्पादन बढ़कर 1499 किलोग्राम प्रति हेक्टेअर हो गया है। 1992–93 में कृषि ऋण के रूप में 15,169 करोड़ रूपये दिये गये थे और 1994–95 में यह मात्रा 24,849

करोड रूपये हो गयी। कृषि ऋण में प्रतिवर्ष 25 प्रतिशत की वृद्धि हो रही है। दूध का उत्पादन भी 1995–96 मे छह गुना बढ गया है। शहरो मे लगे उद्योगो की तुलना में गावो में कृषि या उससे सम्बन्धित धधो पर पूँजी लगाना पहले घाटे का सौदा माना जाता था लेकिन जैसे–जैसे कृषि क्षेत्र अपनी क्षमता मे वृद्धि करता गया वैसे–वैसे 1990–91 मे निजी पूजी की मात्रा 74 9 प्रतिशत से बढकर 1995–96 मे 79 2 प्रतिशत हो गयी। गावो मे पेयजल की समस्या का अध्ययन करने के लिए 1972, 1980, 1985 तथा 1993 मे कई सर्वे किये गये। 1988–89 से 1996–97 तक की अवधि मे इसके लिए चार हजार करोड रूपये के व्यय से 11 लाख दस हजार कुऐ खोदे जा चुके है। 1991 से 1993 के बीच ऐसी बस्तियों की पहचान की गयी जहॉ 1 6 किमी. के भीतर कोई गहरा जल स्रोत मौजूद नही है। 1996 तक इस कार्यक्रम मे नौ लाख 20 हजार से अधिक बस्तियॉ शामिल हो चुकी थी।

भारत की कुल आबादी का 83 प्रतिशत गावो में रहता था और उसमे से भी 70 प्रतिशत कच्ची झोपडियों में रहता था। अस्सी के दशक मे ग्रामीण क्षेत्रो मे रोज़गार के अवसर उपलब्ध कराने के लिए इदिरा आवास योजना 1985 को 1992–93 में ग्रामीण आवास योजना समस्या को हल करने वाली योजना के रूप मे परिवर्तित कर दिया गया। इस योजना के अतर्गत 1985–86 से लेकर 1996–97 तक के ग्यारह वर्षो मे 5 हजार करोड रूपये की लागत से 37 लाख 15 हजार 725 मकानो का निर्माण किया गया। आठवी योजना के दौरान एक हजार उससे अधिक आबादी वाले करीब एक लाख 30 हजार गावो को सडको से जोडने का लक्ष्य गया लेकिन इसमें से 86 प्रतिशत गावो तक ही सडक सम्पर्क हो सका।

समन्वित ग्रामीण विकास योजना के आरम्भ से 1996–97 के दौरान पाच करोड परिवारो को ग्रामीण विकास कार्यक्रम का लाभ मिल चुका है। योजना के आरम्भ से 9670 करोड रूपये ग्रामीणो को सब्सिडी के रूप मे वितरित किये गये और सरकारी बैको से 18, 378 करोड रूपये का ऋण दिया गया। जिन परिवारो ने इस योजना का लाभ उठाया है उनमे से 45 प्रतिशत अनुसूचित जाति, जनजाति के परिवार हैं। इस कार्यक्रम का लाभ उठाने वालो मे 33 प्रतिशत से अधिक महिलाएँ है। इस कार्यक्रम के माध्यम से 1992–93 मे प्रति परिवार सहायता राशि 7890 रू0 थी लेकिन 1996–97 मे बढकर इसे 15 हजार रूपये कर दिया गया।

इस कार्यक्रम की सफलता का एक प्रमाण यह है कि 1992–93 मे किये गये एक सर्वे के अनुसार जिन परिवारो को इस कार्यक्रम मे सहायता दी गयी उनमे से 54 प्रतिशत से अधिक ने उस समय की गरीबी रेखा को, जो परिवार की वार्षिक आय 6400 रू0 पर निर्धारित थी, पार कर लिया। जवाहर रोजगार योजना के अन्तर्गत गांवो के बेरोजगारो को, अल्परोजगार प्राप्त लोगो को सड़क निर्माण योजना के तहत साल में कम से कम नब्बे से सौ दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया। ग्रामीण इलाको मे सामुदायिक शौचालयो, ग्रामीण सडकों एवं सिचाई कार्यो के निर्माण के अतिरिक्त बजर भूमि का विकास करने मिट्टी का कटाव रोकने और पानी का सरक्षण करने जैसे कार्यो पर भी जोर दिया जाता है। इन सभी योजनाओ हेतु 80 प्रतिशत धन केन्द्र सरकार ने तथा बाकी 20 प्रतिशत राज्य सरकार ने प्रदान किया। साथ ही साथ इन योजनाओं के लिए 1992–97 में 30,000 करोड रू खर्च करने का प्रावधान किया गया।

ग्रामीण विकास को नई दिशा और नया नेतृत्व देने में पचायती राज की स्थापना सम्भवत. सबसे महत्वपूर्ण उपलब्धि है। 1992 मे देश के 73 वॉ

सशोधन ग्राम स्वराज की दिशा मे एक महत्वपूर्ण कदम है। सविधान सशोधन के बाद 2,26,108 पचायतो का गॉव स्तर पर 5736 पचायतो का ब्लाक स्तर पर और 458 पचायतो का जिला स्तर पर गठन हो चुका है। इनमे कुल मिलाकर 34 लाख जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि अपने ग्रामीण क्षेत्रो मे विकास मे योगदान दे रहे है। वर्ष 1991 की जनगणनानुसार कोराव विकास खण्ड मे भी 182849 की जनसंख्या मे से 30545 परिवारो के बीच 29714 मकान हैं। जहॉ तक पेयजल के स्रोतो का प्रश्न है अभी भी 203 गावो मे से 102 गावो मे कुओ से ही पानी पीया जा रहा है। अभी मात्र 75 गाव मे ही हैण्डपम्प इण्डिया मार्क–2 द्वारा पेयजल उपलब्ध है। जबकि कागज के तौर पर 186 गॉवो मे इसकी व्यवस्था है। इसी तरह अभी 60 गाव ही सब ऋतु योग्य सडको से जुड पाये है। अभी भी अधिकाश गाव खडजा व मिट्टी पाटने की स्थिति मे चल रहे है। यद्यपि विघुत की प्रबन्ध इस विकास खण्ड के शतप्रतिशत गावो मे उपलब्ध है। यहॉ तक कि अनु सूचित जातियो के 72 बस्तियो मे भी यह सेवा उपलब्ध है।

केन्द्र व राज्य दोनों सरकारो द्वारा छात्रवृत्तियो की राशि वहन किये जाने के बावजूद 15643 अनुसूचित जाति एव जनजाति मे से मात्र 4250 तथा 1042 छात्रायें ही प्राथमिक स्तर की शिक्षा प्राप्त कर रही है। यह विकास की गति मे सबसे अवरोधक तत्व है। प्रजातत्र की आधारशिला प्राथमिक शिक्षा ही है।

सरकार द्वारा ऋण दिये जाने के बावजूद भी यहॉ एक भी सुअर विकास केन्द्र व पिगरी पोलट्री यूनिट नही है जो कि ग्रामीण रोजगार का एक मजबूत स्रोत है।

65 हेक्टेअर से कम खेतो का क्षेत्रफल 8968 हेक्टेअर रह गया है। जबकि इस पर निर्भर लोगों की संख्या 36889 है। सकल बोये गये कुल

क्षेत्रफल 38679 हेक्टेअर की सिचाई के लिए राजकीय नलकूपो की सख्या नगण्य है। यही हाल राष्ट्रीय उन्नत चूल्हो, शौचालयों की भी है। अभी भी परिवार के एक या दो सदस्य, कुटुम्ब के लोगो को पानी उपलब्ध कराने के काम मे सारा दिन जुटे रहते है। आज भी बहुत से गाव ऐसे है जहॉ लालटेन जलाकर रोशनी करनी पडती है। लेकिन आज कोई भी भारतवासी यह नही कह सकता कि समूचे देश मे बुनियादी सुविधाये उपलब्ध कराने मे कोई प्रगति ही नही हुई।

यद्यपि इन पर प्रतिवर्ष अरबो रूपये खर्च करने के बाद भी 261 प्रतिशत जनसख्या गरीबी से नीचे वाली परिधि के अन्दर जीवन निर्वाह के लिए विवश है। अभी भी एक तिहाई से अधिक आबादी को गरीबी के चंगुल से मुक्त नही कर पाये है।

बेरोजगारी के कारण गावो पर आश्रित लोगो की सख्या बढते जाने का एक और दुष्यपरिणाम प्रति व्यक्ति उपलब्ध कृषि योग्य भूमि निरन्तर कम होती जा रही है और औसत जोतों का आकार छोटा होता जा रहा है। लगभग 60 प्रतिशत जोतो का आकार 0.4 हेक्टेअर से भी कम है। खेती पर आश्रित लोगो की संख्या 3.7 करोड से अधिक हो गयी है।

बेघरो की संख्या बढकर अब लगभग तीन करोड हो गयी है। इन्दिरा आवास योजना के नाम पर मकान बनाने के लिए जो ऋण दिया जाता है उससे कच्चे मकान तक नही बन सकते और वे भी तेज वर्षा मे ढह जाते है।

दावा तो यह किया जाता है कि 87 प्रतिशत गांवो में विघुतीकरण कर दिया गया है लेकिन वास्तविकता यह है कि अगर गांव में बिजली के खम्भे और तार लग भी गये हैं तो बिजली उत्पादन में कमी के कारण उन खम्भो पर लगे बल्ब नही जलते।

ऐसा लगता है कि अपनी गलत प्राथमिकताओ के कारण हम विकास की विपरीत दिशा मे चल पडे है। शहरों की समृद्धि गावो की खुशहाली से जुडी है लेकिन यह समृद्धि वास्तविक हो कागजी नही। क्योकि गावो की जनता नासमझ हो सकती है निरक्षर नही। कुल मिलाकर पचायत राज के पहले पाच साल पचायती राज की परिकल्पना को समझने अधिकारो को जानने तथा उपयोग और दुरूपयोग की शिकायतो मे ही गुजर गये। विकास की योजनाये कैसी कहॉ और किसके लिए होनी चाहिए, लक्षित वर्ग से ज्ञात न करने के कारण असफल रही है। समस्याओ की जानकारी पहले तो जन साधारण से ज्ञात ही नही की जाती है। अथवा अधिकतम अभिज्ञान करने की अवस्था तक ही छोड दी जाती है। स्थानीय समस्याओ तथा अवश्यकताओ के त्रुटिपूर्ण प्रदर्शन के कारण समस्या का निदान करने का कार्य अभिज्ञान से लेकर कार्यान्यवन तक दोषपूर्ण रहता है।

त्रुटिपूर्ण डिलीवरी के कारण क्षेत्र तथा लाभार्थियों को दोषपूर्ण परिसम्पत्तियॉ प्राप्त होती है। अर्थात सामाजिक अभियन्त्रण को प्राप्त न करना। नागरिको की सबसे बड़ी समस्याओ को समिति साधनो के अर्न्तगत किन–किन प्राथमिकताओ द्वारा कैसे हल किया जा सकता है, को राजकीय मशीनरी द्वारा थोप दिया जाना।

तानाशाही प्रवृति के कारण जनसाधारण में पहल की भावना का अभाव पाया जाता है। इसी सामाजिक संवेदनशीलता के अभाव के कारण सही समय पर समस्या का अभिज्ञान तथा हल में विलम्ब होने से समस्या विकृत रूप ले लेती है।

यदि केन्द्र सरकार द्वारा हाल की विकेन्द्रीकरण की घोषणाओं को कारगर रूप देना है तो पंचायती राज प्रणाली को सिर्फ एक प्रशासनिक पहलू के रूप मे नही देखना होगा बल्कि उसे एक राजनीतिक और

सवैधानिक आवश्यकता के रूप मे लेना होगा। प्रधानमत्री नरसिह राव ने योजना मे जनता के अन्तरंग सम्बन्धी पर जोर देते हुए कहा कि हर ऑख के आसूँ पोछने तथा विकास का लाभ आम आदमी तक पहुँचाने के लिए दिल्ली से गॉव तक जिम्मेदारी के हस्तान्तरण की आज निरन्तर आवश्यकता है। राजकीय मशीनरी के कार्यकर्ताओ द्वारा क्षेत्र के निवासियो से जनसाधारण की भागीदारी "एक से एक" व्यक्ति के माध्यम से प्राप्त की जा सकती है। व्यक्तिगत लाभार्थी के अतिरिक्त लाभार्थियो के सर्वमान्य नेतृत्व अथवा मान्य नेतृत्व अथवा क्षेत्र के निर्वाचित अथवा मान्य नेतृत्व से सम्पर्क स्थापित करके योजना के विवरण की जानकारी तथा सहमति प्राप्त करके उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है।

जनसाधारण के मध्य से आकडो का संकलन तथा विश्लेषण प्राप्त करने से योजनाओ का विवरण प्राप्त होने के अतिरिक्त सहमति तथा असहमति का ज्ञान हो जाता है।

समस्याओ के हल हेतु नियोजन से सम्बन्धित विभिन्न पचायती राज सस्थाओं की इकाईयों की बैठक में भाग लेकर जन प्रतिनिधियो के विचार, प्राथमिकताएँ, सुझाव तथा निर्देश द्वारा उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है।

विभिन्न स्तर की पचायती राज गैर सरकारी तथा स्वंय सेवी संस्थाओ मे हॉरीजौन्टल तथा बर्टीकल लिक स्थापित करके उसके विचारों को योजना से सम्बद्ध किया जा कर उनकी भागीदारी प्राप्त की जा सकती है। समूह एव समितियो के निर्णय में सभी लाभार्थियों का मत भी सम्मिलित होता है। योजना के कार्यान्यवन सम्बन्धी कार्य लाभार्थी को प्रदान किये जाने से उनकी भागीदारी प्राप्त हो जाती है।

राजकीय मशीनरी लाभार्थी, लाभार्थी समितियो तथा गैर सरकारी सगठनो के मध्य प्रतियोगिता आयोजित किये जाने से एव गैर सरकारी सगठनो को विशेष प्रकृति योग्यता तथा निपुणता का कार्य सौपकर जनसहभागिता प्राप्त की जा सकती है। यह प्रयास किया जाना चाहिए कि योजनाओ का कार्यान्यवन जनसाधारण द्वारा अधिकतम हो और सरकारी मशीनरी द्वारा न्यूनतम।

अत पचायती राज सस्थाओ द्वारा समस्याओ की पहचान, नियोजन की प्रकिया, कार्यों के कार्यान्यवन व निष्पादन को सौंपकर अधिकतम भागीदारी प्राप्त की जा सकती है। स्थानीय समस्याओ का सर्वोत्तम हल स्थानीय निवासी ही जानते है। समस्या के निराकरण हेतु स्थल चयन, समय, सामग्री तथा डिजाइन मे स्थानीय भागीदारी प्राप्त करने से योजना की सफलता की सम्भावना बढ जाती है। जनभागीदारी के लिए सिफारिश दातवाला समिति '1985', जी वी राव समिति तथा एल एम सिघवी समिति ने भी की है। जिम्बाब्वे के राष्ट्पति न्येरेरे का यह कथन सही है कि लोगो का विकास हो सकता है तथा वे अपना विकास कर सकते है। सविधान के 73 वें सशोधन में सबसे बडी कमी जो देखने को मिलती है वह यह है कि शक्तियो का हस्तान्तरण राज्य सरकार की स्वेच्छा पर रखा गया है। राज्य सरकारें अपने अधिकारो से वचित नहीं होना चाहती नौकरशाही द्वारा इन संस्थाओ मे अभी भी हस्तक्षेप कर रही है। दूसरे विकास से सम्बन्धित विभागो के कर्मचारियों को पचायतों के अधीन लाने में इन विभागो और कर्मचारियों के विरोध की प्रबल सम्भावना है। इस सम्बन्ध को कोई भी अन्तिम निर्णय लेने से पूर्व सम्बन्धित विभागों के कर्मचारियो और पंचायती राज संस्थाओं के प्रतिनिधियों के आपसी विचार विमर्श के लिए सम्बन्धित राज्य सरकारों को मार्ग प्रशस्त करना होगा और मध्यस्थता भी करनी होगी।

क्योकि विकास कार्यो के सम्पादन के लिए योजनाओ के निर्माण और उनके सचालन मे सरकारी कर्मचारियो की भूमिका को नकारा नही जा सकता। इसके लिए उनमे सम्बन्धित कौशल एवम् कार्यक्षमता विकसित करने के लिए प्रत्येक स्तर पर गहन प्रशिक्षण दिया जाना अपरिहार्य है। केवल क्षेत्रीय विकास विभाग अथवा पचायती राज विभाग ही नही बल्कि सभी विकास विभागो एव प्रशिक्षण सस्थानो के सहयोग के साथ–साथ गैर सरकारी सस्थाओ का सहयोग भी प्राप्त किया जाना चाहिये। आर्थिक योजनाओ/परियोजनाओ निर्माण उनके सफल कियान्यवन एव प्रबन्धन लेखो का रख–रखाव सम्बन्धित विभिन्न विभागो का संरचनात्मक स्वरूप कार्यपद्धति आदि विषयो को प्रशिक्षण कार्यक्रम मे सम्मिलित करना उपयोगी होगा। स्वतन्त्र भारत मे 1960 के बाद प्राशासनिक सुधार के लिए भारतीय तथा राज्य प्रशासनिक सेवाओ तथा जिला प्रशासन की समस्याओं पर एक प्रतिवेदन (1962) वी. टी कृष्णामाचारी की अध्यक्षता मे के सथानम समिति (1964), प्रशासनिक सुधार आयोग। 1966–70 कोठारी समिति 1976, अशोक मेहता समिति 1977 झा आयोग 1980, सरकारिया आयोग 1987, चद्रा समिति 1989, बोहरा समिति 1995, तथा जैन आयोग 1998, इसके अतिरिक्त अन्य 600 आयोग या समितियॉ गठित की जा चुकी है। इतने सारे प्रयासो के उपारात भी भारतीय प्रशासनिक तंत्र तथा विकास प्रकिया के मध्य पूर्ण सामजस्य दिखायी नही देती है। तो निःसन्देह इसके मूल में अन्य कारण भी निहित है।

पचायती राज अभी भी नवीन है और उसका निरन्तर विकास तथा परिस्थितियो के साथ सामंजस्य हो रहा है। उसकी नवीनता के कारण उसकी सीमाओ के अन्तर्गत कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित कार्य प्रणाली अभी सुनिश्चित नही हुई है और न ही युक्तिसंगत ही बनायी जा सकती है।

वस्तुत उन्होने ग्रामीण स्थानीय शासन के लिए जनसयोजन की समस्या को खण्डश हल करने का प्रयास किया है, जिसके फलस्वरूप ग्रामीण स्थानीय स्वशासन के कर्मचारीवृन्द का श्रेणी विभाजन ऊटपटाग है और सम्पूर्ण व्यवस्था काम चलाऊ प्रतीत होती है। कुछ ऐसी परिपाटियो है जिनके कारण पचायती रा लोक सेवा की सफलता बहुत कम हो जाती है, उन परिपाटियो को नियन्त्रित करने की आवश्यकता है। वर्तमान व्यवस्था के अर्न्तगत तकनीकी तथा प्रशासनिक कर्मचारियो का बार–बार तथा जल्दी हस्तान्तरण होता रहता है यह कार्यकुशलता की दृष्टि से अच्छी बात नही है। एक ग्रामवासी को किसी नवागन्तुक के साथ मैत्री करने मे समय लगता है इसलिए जब वह देखता है कि जिस अधिकारी पर विश्वास करने लगा है और जो उसे मानने लगा है, वह जाने को तैयार है तो वह कॉप जाता है। एक अधिकारी को अपने पद पर काफी लम्बी अवधि तक कार्य करना चाहिए ताकि जनता पर उसका प्रभाव अधिक गहरा पड सके और वह अपने काम का आवश्यक परिणाम दिखा सके। वस्तुतः किसी अधिकारी का स्थानान्तरण तभी किया जाना चाहिए जब उसके विरूद्ध शिकायते हो। दूसरे अधिकारीगण दौरे की उपेक्षा करने लगे है। बहुधा आजकल दौरे का अर्थ होता है किसी गाव का दौडते भागते सक्षिप्त निरीक्षण करना। अधिकारी को चाहिए कि गॉवो का विस्तीर्ण दौरा करें और अपना अधिकांश समय जनता के साथ प्राकृतिक वातावरण के बीच बिताये और इस प्रकार उसको प्रेरणा तथा प्रोत्साहन दे। जबकि जीप से दौरा करने से जो गॉव मोटर योग्य सडको के किनारे स्थित नही है उन्हे अधिकारी प्रायः बिना दौरा किये छोड देता है। क्योकि अधिकारी को लौटकर मुख्यालय में रात बिताने का प्रलोभन रहता है। तीसरे आज पंचायती राज की नौकरशाही को उच्च अधिकारियों के साथ पत्र–व्यवहार प्रतिवेदन नक्शे भेजना, मीटिंग तथा लिखा–पढ़ी का बहुत

सा काम करना पडता है। इसमे बहुत सा समय व्यय हो जाता है। आज महीने के प्रत्येक मगलवार को तहसील दिवस का कार्यक्रम इसका ज्वलन्त व यथार्थ रूपरेखा प्रस्तुत करता है। पचायती राज सस्थाओ मे उच्च स्तरीय पदो पर काम करने वाले अधिकारी राज्य सरकार द्वारा भर्ती किये जाते है। और उसी के प्रति उन्हे निष्ठा रखनी पडती है। ऐसे कर्मचारियो से यह आशा नही की जा सकती कि जिस स्थानीय शासन की सेवा के लिए उन्हे भेजा गया है उसके कल्याण की उन्हे चिन्ता होगी। आज स्थानीय शासन का काम भी अधिकाधिक विशेषीकृत होता है इसलिए आने–जाने वाले अधिकारियो मे अपने कठिन कर्तव्यो का पालन करने के लिए न तो पर्याप्त जानकारी होती है न योग्यता और न उत्साह। इसके अतिरिक्त नये अधिकारी को अपना काम सीखने समझने मे अनिवार्यत कुछ समय लगता है। और जब तक उस सस्था का उसे कुछ अनुभव हो पाता है उसके स्थानान्तरण की बारी आ जाती है। इस प्रकार जो वह अनुभव प्राप्त करता है उससे स्थानीय शासन वचित हो जाता है।

स्थानीय शासन बहुत ही गंभीर मामला है जिसके कर्मचारी वर्ग की आवश्यकताओ के प्रति राज्य सरकारों का रवैया भी हिचकिचाहट पूर्ण रहा है। आवश्यकता इस बात की है कि एक स्थानीय सेवा अथवा सेवाओ की स्थापना की जाये, जिससे कर्मचारियो को अपना सम्पूर्ण सेवा काल स्थानीय शासन के अन्तर्गत बिताने का अवसर मिल सकें। शिक्षा सम्बन्धी योग्यताओ से कही अधिक महत्वपूर्ण सम्यक् गुण है, अतः ग्रामीण स्थानीय शासन की सेवा के लिए चुने जाने वाले व्यक्ति में अपरिहार्य गुण विद्यमान हो। जिन लोगो के लिए उन्हें काम करना है उनकी सस्कृति को बोध और सराहना, ग्रामीण मनोवृत्ति ग्रामीण जनता के साथ प्रभावोत्पादक ढ़ंग से कार्य करने की योग्यता काम में रूचि तथा उसके प्रति उत्साह शारीरिक शक्ति तथा

जीवन जिन कार्यक्रमो पर आजकल बल दिया जा रहा है उनके प्रति विशिष्ट सम्मान बाह्य परिवेश का सूक्ष्म बोध तथा कार्यनीति एव कार्य प्रणाली को इस प्रकार जोडने की क्षमता कि वह उस परिवेश के अनुकूल सिद्ध हो सके किन्तु साथ ही साथ पूर्व निर्धारित लक्ष्य को साक्षात्कृत करने मे भी सहायक हो सके। अधिकारीगण अहकार व वर्ग उच्चता की खोखली धारणाओ को त्याग कर विचारक के समान विश्लेषक, लक्ष्य निश्चित करने वाले के समान सर्जनात्मक, और गतिशील नियोजनकर्ता के समान अर्थ क्रियात्मक और कार्यक्रम के समान नव प्रवर्तक होना चाहिए।

प्रारम्भिक चरणो मे जिलाधिकारियो को 'बडे साहब' के स्थान पर इन विकेन्द्रीकृत लोकतन्त्रीय सस्थाओ का मित्र व पथ पदर्थक बनना है। इसके लिए यथासम्भव शासकीय कार्यो का गैर सरकारीकरण करना, सार्वजनिक क्षेत्र से परे रहने की दृष्टि स्पष्ट दिशा एव निर्देश पंचायती राज तथा गैर राजकीय संस्थाओ को प्रोत्साहन, सरकारी विभागो की गतिविधियो पर कमी तथा नियंत्रण, शिक्षा तथा प्रशिक्षण तीव्रगति से ससाधन उपलब्ध कराना प्रशासनिक तत्र का प्राथमिक दायित्व है। प्रगति मे अवरोधक पुरानी परम्परागत आदत और मान्यताएं, संगठन को सोपानबद्ध पद्धति के प्रति अप्रत्याशित रूझान, विधि द्वारा स्थापित सस्थाओ की प्रशासकीय स्वायत्ता की समाप्ति की प्रवृत्ति, सरकारी नौकरियो मे अत्यधिक सुरक्षा का तत्व कि अच्छे कार्य का कोई पुरस्कार नही मिलता और खराब कार्य का कोई खास दण्ड नही मिलता, सेवा समय पर आधारित प्रोन्नति, न्यायिक नियमों की ओर अत्यधिक रूझान, नित्य प्रति की समस्याओ के समाधान के लिए सरकार से अपेक्षा करना और यह विश्वास करना की विधि और क्रियान्यवन एक दूसरे के पर्यायवाची है को नकार दिया जाना चाहिए।

हाल के वर्षो मे हुए अनेक अध्ययनो का लगभग यही निष्कर्ष निकाला कि आज जनमानस के हितो मूल्यो और सस्थाओ के प्रति सवेदनशीलता तथा राष्ट्र के हितो की तुलना मे " भडकीले दफ्तर, वातानुकूलन सुविधाएँ, परिवहन को स्वतत्र सुविधाएँ, शक्ति और सत्ता "नौकरशाहो का उद्देश्य बन गया है। ये कमोवेश रूप से वही मूल्य है जिन्हे उपनिवेशवादी शासन द्वारा भारत मे प्रसारित किया गया है। प्रशासन कोई स्व नियत्रित या स्वनियमित व्यवस्था नही है बल्कि यह विशिष्ट सामाजिक हितो की प्राप्ति का एकमात्र साधन है। सामाजिक हितो से जोड या तारतम्य जितना मजबूत होगा उतना ही प्रशासनिक व्यवस्था सुघड और राज्य स्थायी होगा। अभी तक कमोवेश रूप से उपर से नीचे तक नौकरशाहो ओर राजनीतिज्ञो मे दोनो मे ही जनता की सेवा करने के स्थान पर कृपा करने की मनोवृत्ति परिलक्षित होती है। इससे जनमानस में यह दृष्टिकोण घर कर गया कि कोई भी प्रशासनिक कार्य जान पहचान अथवा रिश्वत देकर ही कराया जा सकता है।

इस बहुआयामीय भ्रष्टाचार को दूर करने की शुरूआत प्रशासको की नयी पीढी से की जानी चाहिए। साथ ही निष्पादन एक निश्चित सीमा के बाद असन्तोषजनक पाये जाने पर अनिवार्यत सेवा निवृत्त किया जाना चाहिए। ऐसे नौकरशाहो का पुनर्नवीनीकरण राजनेताओ की सहमति से न करके समुदाय की सहमति से किया जाना चाहिए।

लोकतात्रिक व्यवस्था के अनुरूप बहुलवादी समाज की विकासवादी दर्शन और समाजवादी लोकतांत्रिक व्यवस्था के अनुरूप प्रशासकीय लक्ष्यो की प्राप्ति हेतु भारत में नौकरशाही को सरलता आसानी से उपलब्धता और जनमानस से इनकी दूरी कम किये जाने की त्वरित आवश्यकता है। यह एक चुनौतीपूर्ण समस्या है। जिसे किसी जादुई चिराग से दूर नही किया जा

सकता। वैसे भी पुरानी आदतो और दृष्टिकोण में बडी कठिनता से परिवर्तन होते है। नीतियो को व्याख्यायित करने और उनके लिये जनमानस का समर्थन प्राप्त करने के लिए राजनीतिक नेतृत्व द्वारा भी उसी ईमानदारी से अपने गिरेबान मे झाका जाय जिस प्रकार वे नौकरशाही के विषय मे चाहते हैं। यही प्रकिया जनता को अपने बारे मे अपनानी चाहिए। इसके लिए एक दूसरे पर उत्तरदायित्व थोपना, एक दूसरे को बलि का बकरा बनाना तथा एक दूसरे पर कीचड उछालने की प्रवृत्ति को भी समाप्त किया जाना चाहिए।

सुधार की रणनीति मे उपर्युक्त प्राथमिकताओ को तभी व्यावहारिक रूप दिया जा सकता है। जब एक सुशिक्षित चेतना युक्त जनमानस सार्वजनिक हित की भावना से ओतप्रोत हो तो वह स्वार्थी राजनीतिज्ञो को पीछे ढकेल देता है और नौकरशाही को भी सही परिप्रेक्ष्य मे सही दृष्टिकोण से कार्य करने को बाध्य कर देता है। अत सबल राजनैतिक इच्छा, दृढ निश्चय और कठोर अनुशासन के साथ हर स्तर के सरकारी एवम् गैर सरकारी कर्मचारियो व व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त होता है और वह अपने अथक परिश्रम से प्रयासरत रहते है तो पंचायतो से की गयी अपेक्षाए अवश्य पूर्ण हो सकती है। पंचायती राज के परीक्षण की सफलता हमारी जागरूकता तथा समस्याओ का साहस व उत्साह के साथ सामना करने की हमारी क्षमता पर निर्भर करेगी।

परिशिष्ट

परिशिष्ट – 1

ग्राम पंचायतों से सम्बन्धित संवैधानिक उपबन्ध

संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992

भारत गणराज्य के तैंतालीसवे वर्ष में ससद द्वारा यह निम्नलिखित रूप में अधिनियमित हो :–

1– सक्षिप्त नाम और प्रारम्भ– (1) इस अधिनियम का संक्षिप्त नाम संविधान(तिहत्तरवा संशोधन) अधिनियम, 1992 है।

(2) यह उस तारीख[1] को प्रवृत्त होगा जो केन्द्रीय सरकार, राजपत्र मे अधिसूचना द्वारा, नियत करे।

2– नये भाग 9 का अन्तःस्थापन — संविधान के भाग 8 के पश्चात निम्नलिखित भाग अन्तःस्थापित किया जायेगा, अर्थात —

'भाग 9'

पंचायतें

243– परिभाषाएं – इस भाग में जबतक कि सन्दर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो –

(क) "जिला" से किसी राज्य का जिला अभिप्रेत है,

(ख) "ग्राम सभा" से ग्राम स्तर पर पंचायत के क्षेत्र के भीतर समाविष्ट किसी

ग्राम से सम्बन्धित निर्वाचक नामावली में रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से

मिलकर बना निकाय अभिप्रेत है।

(ग) "मध्यवर्ती स्तर" से ग्राम और जिला स्तरों के बीच ऐसा स्तर अभिप्रेत है जो किसी राज्य के राज्यपाल द्वारा इस भाग

---

[1] यह सविधान सशोधन अधिनियम 24–4– 1993 से लागू किया गया है।

के प्रयोजनों के लिये लोक अधिसूचना द्वारा मध्यवर्ती स्तर विनिर्दिष्ट किया जाय

(घ) "पंचायत" से ग्रामीण क्षेत्रों के लिये अनुच्छेद 243 (ख) के अधीन गठित स्वायत शासन की कोई संस्था (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) अभिप्रेत है.

(ड) "पचायत क्षेत्र" से पंचायत का प्रादेशिक क्षेत्र अभिप्रेत है

(च) "जनसंख्या" से ऐसी अन्तिम पूर्ववर्ती जनगणना में अभिनिश्चित की गई जनसंख्या अभिप्रेत है जिसके सुसंगत आंकडे प्रकाशित होगये हैं

(छ) "ग्राम" से राज्यपाल द्वारा इस भाग के प्रयोजनों के लिये लोक अधिसूचना द्वारा. ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट ग्राम अभिप्रेत है और इसके अंतर्गत इस प्रकार विनिर्दिष्ट का समूह भी है।

243—क. ग्राम सभा – ग्राम सभा, ग्राम स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कृत्यों का निर्वहन कर सकेगी, जो राज्य विधान मण्डल द्वारा, विधि द्वारा, उपबंधित किये जायें।

243—ख, पंचायतों का गठन– (1) प्रत्येक राज्य में ग्राम, मध्यवर्ती और ज़िला स्तर पर इस भाग के उपबंधों के अनुसार पंचायतों का गठन किया जायेगा।

(2) खण्ड (1) में किसी बात के होते हुये भी मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत का उस राज्य में गठन किया जायेगा जिसकी जनसंख्या बीस लाख से अधिक है।

243—ग. पंचायतों की संरचना– (1) इस भाग के उपबधो के अधीन रहते हुये, राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा, पंचायतो की संरचना की बाबत उपबंध कर सकेगा:

परन्तु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त राज्य में, यथासाध्य, एक ही होगा।

(2) पंचायत के सभी स्थान पंचायत क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन–क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गये व्यक्तियों से भरे

जायेगे और इस प्रयोजन के लिये, प्रत्येक पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसकी आवंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में, यथासाध्य एक ही हो।

(3) राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा,–

(क) ग्राम स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतो मे या ऐसे राज्य की दशा में जहाँ मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत नहीं है, जिला स्तर पर पंचायतों में,

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर पंचयतों के अध्यक्षों का जिला स्तर पर पंचायत में,

(ग) लोकसभा के सदस्यों और राज्य की विधान सभा के सदस्यो के, जो ऐसे निर्वाचन–क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करतें है जिनमें ग्राम स्तर से भिन्न स्तर पर कोई पंचायत क्षेत्र पूर्णतः या भागतः समाविष्ट है, ऐसी पंचायत में,

(घ) राज्य सभा के सदस्यों और राज्य की विधान परिषद के सदस्यों के, जहाँ वे–

(i) मध्यवर्ती स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत है, मध्यवर्ती स्तर पर पंचायत में,

(ii) जिला स्तर पर किसी पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत है, जिला स्तर पर पंचायत में, प्रतिनिधित्व करने के लिए उपबन्ध कर सकेगा।

(4) किसी पंचायत के अध्यक्ष और पंचायत के ऐसे अन्य सदस्यों को पंचायतों के अधिवेशनों में मत देने का अधिकार होगा, जो पंचायत क्षेत्र में प्रादेशिक निर्वाचन–क्षेत्रों से, चाहे प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा या अन्यथा चुने गये हैं।

(5) (क) ग्राम स्तर पर किसी पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन ऐसी नीति से, जो राज्य के विधान मण्डल द्वारा विधि द्वारा, उपबन्धित की जाए, किया जाएगा, और

(ख) मध्यवर्ती स्तर पर या जिला स्तर पर किसी पचायत का अध्यक्ष, उसके निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपनें में से चुना जाएगा।

243–घ. स्थानों का आरक्षण– (1) प्रत्येक पंचायत मे–

(क) अनूसूचित जातियो और

(ख) अनुसूचित जनजातियो के लिए स्थान आरक्षित रहेंगे और इस प्रकार आरक्षित स्थानों की संख्या का अनुपात उस पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे गये स्थानो की कुल संख्या से 'यथासाध्य वही होगा, जो उस पचायत क्षेत्र में अनुसूचित जातियों की अथवा उस पंचायत मे अनुसूचित जन–जातियों की जनसंख्या का अनुपात उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या से है और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न–भिन्न निर्वाचन–क्षेत्रों को चकानुकम से आवटित किये जा सकेंगे।

(2) खण्ड '1' के अधीन स्थानों की कुल संख्या के एक–तिहाई से अन्यून स्थान, यथास्थिति, अनुसूचित जातियों या अनुसूचित जन जातियों की स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे।

(3) प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे, जाने वाले स्थानों की कुल संख्या के एक–तिहाई से अन्यून स्थान (जिसके अन्तर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के स्त्रियों के लिए आरक्षित स्थानों की संख्या भी है) स्त्रियों के लिए आरक्षित रहेंगे और ऐसे स्थान किसी पंचायत में भिन्न–भिन्न निर्वाचन–क्षेत्रों को चकानुकम से आवंटित किये जा सकेंगे।

(4) ग्राम या किसी अन्य स्तर पर पंचायतों में अध्यक्षों का पद अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और स्त्रियो के लिए ऐसी रीति से आरक्षित रहेगा, जैसी राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा उपबन्धित करे:

परन्तु किसी राज्य में प्रत्येक स्तर पर पंचायतों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित अक्ष्यक्षों के पदों की संख्या का अनुपात, प्रत्येक स्तर पर उन पंचायतों में ऐसे पदों की कुल संख्या के यथाशक्य वही होगा, जो उस राज्य की

अनुसूचित जातियों की अथवा राज्य की अनुसूचित जनजातियो की जनसख्या का अनुपात उस राज्य की कुल जनसंख्या से है

परन्तु यह और कि प्रत्येक स्तर पर पंचायतों मे अध्यक्षों के पदो की कुल सख्या के एक–तिहाई अन्यून पद स्त्रियो के लिए आरक्षित रहेंगे:

परन्तु यह भी कि इस खण्ड के अधीन आरक्षित पदो की सख्या प्रत्येक स्तर पर भिन्न–भिन्न पचायतों को चक्रानक्रम में आवटित की जायेगी।

(5) खण्ड '1' और खण्ड '2' के अधीन स्थानों का आरक्षण और खण्ड '4' के अधीन अध्यक्षो के पदों के लिए आरक्षण (जो स्त्रियों के लिए आरक्षण से भिन्न है) अनुच्छेद 334 मे विनिर्दिष्ट अवधि की समाप्ति पर प्रभावी नहीं रहेगा।

(6) इस भाग की कोई बात किसी राज्य के विधान–मण्डल को किसी स्तर पर किसी पंचायत में पिछड़े वर्ग के नागरिकों के पक्ष में स्थानों के या पंचायतों में अध्यक्षों के पदो के आरक्षण के लिए कोई उपबन्ध करने से निवारित नहीं करेगी।

243– ड0 पंचायतों का कार्यकाल आदि–

1– प्रत्येक पंचायत यदि तत्सक्य प्रवृत्त किसी विधि के अधीन उसे पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता है तो, अपने प्रथम अधिवेशन के लिए नियत तारीख से पॉच वर्ष की अवधि तक, न कि उससे अधिक बनी रहेगी।

2– तत्समय प्रवृत्त किसी विधि का कोई संशोधन किसी स्तर पर ऐसी पंचायत का, जो ऐसे संशोधन के ठीक पूर्व कार्य कर रही है, तब तक विघटन नहीं करेगा, जब तक खण्ड 1– में विनिर्दिष्ट उसके कार्यकाल का अवसान नहीं हो जाता।

3– किसी पंचायत का गठन करने के लिए निर्वाचन–

क– खण्ड '1' में विनिर्दिष्ट उसके कार्यक्रम के अवसान के पूर्व,

ख– उसके विघटन की तारीख के छः मास की अवधि के अवसान के पूर्व, पूरा किया जायेगा।

परन्तु जहाँ वह शेष अवधि, जिसके लिए कोई विघटित पचायत बनी रहती, छः मास से कम है वहाँ ऐसी अवधि के लिए उस पचायत का गठन करने के लिए इस खण्ड के अधीन कोई निर्वाचन कराना आवश्यक नहीं होगा।

4– पचायत के कार्यक्रम के अवसान से पूर्व किसी पचायत के विघटन पर गठित की गई पंचायत उस अवधि के केवल शेष भाग के लिए बनी रहेगी, जिस अवधि तक विघटन पंचायत खण्ड '1' अधीन बनी रहती, यदि वह इस प्रकार विघटित नहीं की जाती।

243–च– सदस्यता के लिए निरर्हताएं–

1– कोई व्यक्ति किसी पंचायत का सदस्य चुने जाने के लिए और सदस्य बनने के लिए निरर्हित होगा,

क– यदि वह सबन्धित राज्य के विधान–मण्डल के निर्वाचनो के प्रयोजनों के लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है:

परन्तु कोई व्यक्ति इस आधार पर निरर्हित नहीं होगा कि उसकी आयु पच्चीस वर्ष से कम है, यदि उसने इक्कीस वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है,

ख– यदि वह राज्य के विधान–मण्डल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन इस प्रकार निरर्हित कर दिया जाता है।

2– यदि यह प्रश्न उठता है कि किसी पंचायत का कोई सदस्य खण्ड '1' में वर्णित किन्हीं निरर्हताओं से ग्रस्त हो गया है या नही तो वह प्रश्न ऐसे प्राधिकारी को, और ऐसी रीति से, जैसा राज्य का विधान–मण्डल विधि द्वारा उपबन्धित करे, विनिश्चय के लिए निर्देशित किया जाएगा।

243–छ,पंचायतों की शक्तियाँ प्राधिकार और उत्तरदायित्व–

संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य का विधान–मण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा जो वह उन्हें स्वायत शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक

समझे और ऐसी विधि में पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर ऐसी शर्तो के अधीन रहते हुए, जैसी उसमें विनिर्दिष्ट की जाएं, निम्नलिखित के सम्बन्ध में शक्तियॉ और उत्तदायित्व न्यागत करने के लिए उपबन्ध किए जा सकेंगे–

क– आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना,

ख– आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय की स्कीमों को, जो उन्हें सौंपी जाएं, जिसके अन्तर्गत वे स्कीमे भी है जो ग्यारहवी अनुसूची में सूचीबद्ध विषयों के सम्बन्ध में है, कियान्वित करना।

243–ज– पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्ति और पंचायतों की निधिया– राज्य का विधान–मण्डल, विधि द्वारा–

क– ऐसी प्रकिया के अनुसार और ऐसी सीमाओं के अधीन रहते हुए ऐसे कर शुल्क, पथकर और फीसें उद्‌गृहीत, संगृहीत और विनियोजित करने के लिए किसी पंचायत को प्राधिकृत कर सकेगा,

ख– ऐसे प्रयोजनों के लिए और ऐसी शर्तो तथा सीमाओ के अधीन रहते हुए राज्य सरकार द्वारा उद्‌गृहीत और सगृहीत ऐसे कर, शुल्क पथकर और फींसे किसी पंचायत को समनुदेशित कर सकेगा,

ग– पंचायतों के लिए राज्य की संचित निधि में ऐसे सहायता–अनुदान देने के लिए उपबन्ध कर सकेगा और

घ– पंचायतों द्वारा या उनकी ओर से प्राप्त सभी धनों के जमा करने के लिए ऐसी निधियों का गठन तथा ऐसी निधियो में से धन का प्रत्याहरण करने के लिए भी उपबन्ध कर सकेगा, जो विधि में विनिर्दिष्ट किए जाएं या की जाएं।

243– झ, वित्तीय स्थिति के पुनर्विलोकन के लिए वित्त आयोग का गठन– 1– राज्य का राज्यपाल, संविधान 'तिहत्तरवॉ सशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के एक वर्ष की भीतर यथाशक्य शीघ्र, और उसके पश्चात् प्रत्येक पॉचवें वर्ष के

अवसान पर, पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनर्विलोकन करने के लिए और,

क– उन सिद्धान्तों, जो निम्नलिखित को शासित करेंगे अर्थात्–

1– राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहणीय ऐसे करों, शुल्को पथकरो और फीसों के शुद्ध आगमों की राज्य और पंचायतों के बीच वितरण इस भाग के अधीन उनके बीच वितरित किए जा सकेगे तथा पचायतों के बीच सभी स्तरों पर ऐसे आगमों के अपने–अपने अशों का आवंटन,

2– ऐसे करो, शुल्को पथकरों और फीसो का अवधारण जो पंचायतों को समनुदेशित किए जा सकेंगे या उसके द्वारा विनियोजित किए जा सकेंगे,

3– राज्य की संचित निधि मे से पंचायतों को सहायता अनुदान,

ख– पंचायतों की वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए आवश्यक अध्युपाय,

ग– कोई अन्य विषय जो राज्यपाल द्वारा पंचायतों के ठोस वित्तपोषण के हित में वित्त आयोग को निर्दिष्ट किया जाए, की बाबत राज्यपाल को सिफारिशें करने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेगा।

2– राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा, आयोग की संरचना, अर्हता, जो आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति के लिए अपेक्षित होगी, और रीति जिससे उनका चयन किया जाएगा, का उपबन्ध कर सकेगा।

3– आयोग अपनी प्रकिया अवधारित करेगा और उसे कृत्यों के पालन के लिए ऐसी शक्तियॉ होंगी जो राज्य का विधान–मण्डल विधि द्वारा उसे प्रदान करे।

4– राज्यपाल इस अनुच्छेद के अधीन आयोग द्वारा की गई प्रत्येक सिफारिश और उसके बारें में की गई कार्रवाई का स्पष्टीकरण–ज्ञापन के विधान–मण्डल के समझ रखवाएगा।

243–ञ– पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा–

राज्य का विधान–मण्डल पंचायतों द्वारा लेखे बनाए रखने और ऐसे

लेखाओ की संपरीक्षा करने की बाबत, विधि द्वारा, उपबन्ध कर सकेगा।

243–ट– पंचायतों के लिए निर्वाचन–

1– पंचायतों के लिए कराए जाने वाले सभी निर्वाचनो के लिए निर्वाचन नामावली तैयार कराने का और उन सभी निर्वाचनो के सचालन का अधीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण एक राज्य निर्वाचन आयोग मे निहित होगा जिसमे राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया गया एक राज्य निर्वाचन आयुक्त होगा।

2– राज्य के विधान–मण्डल द्वारा गई किसी विधि के अधीन रहते हुए राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्ते और पदावधि ऐसी होगी जो राज्यपाल नियमों द्वारा अवधारित करें:

परन्तु राज्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं आधारों पर ही हटाया जाएगा जिस रीति से और जिन आधारों पर उच्च न्यायालय के न्यायाशीश को हटाया जाता है, अन्यथा नहीं, और राज्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तो में उसकी नियुक्ति के पश्चात उसके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जाएगा।

3– जब राज्य निर्वाचन आयोग ऐसा अनुरोध करे तब किसी राज्य का राज्यपाल राज्य निर्वाचन आयोग को उतने कर्मचारी बृन्द उपलब्ध कराएगा जितने खण्ड '1' द्वारा राज्य निर्वाचन आयोग को उसे सौंपे गये कृत्य के निर्वहन के लिए आवश्यक हों।

4– इस संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए राज्य का विधान–मण्डल विधि द्वारा पंचायतों से सम्बन्धित या सम्पृक्त सभी विषयों की बाबत उपबन्ध कर सकेगा।

243–ठ, संघ, राज्य क्षेत्रों को लागू होना– इस भाग के उपबन्ध संघ राज्यक्षेत्रों को लागू होंगे और किसी संघ राज्यक्षेत्रों को उनके लागू होने में उनका यह प्रभाव होगा मानों राज्य के राज्यपाल के प्रतिनिर्देश अनुच्छेद 239 के अधीन नियुक्त संघ राज्यक्षेत्र के प्रशासक के प्रतिनिर्देश हैं और राज्य के विधान–मण्डल या विधान सभा के प्रति निर्देश, उस संघ राज्यक्षेत्र के सम्बन्ध में जिनमें विधान सभा है, उस विधान सभा के प्रति निर्देश हैः

परन्तु राष्ट्रपति, लोक अधिसूचना द्वारा यह निर्देश दे सकेगा कि इस भाग के उपबन्ध किसी संघ राज्यक्षेत्र या उसके किसी भाग को ऐसे अपवादो और उपान्तरणों के अधीन रहते हुए लागू होंगे जो वह अधिसूचना मे विनिर्दिष्ट करें।

243—ङ— भाग का कतिपय क्षेत्रों को लागू न होना— 1— इस भाग की कोई बात अनुच्छेद 244 के खण्ड 1— मे निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और खण्ड 2— में निर्दिष्ट जनजाति क्षेत्रों को लागू नही होगी।

2— इस भाग की कोई बात निम्नलिखित को लागू नहीं होगी—

क— नागालैण्ड मेघालय और मिजोरम राज्य,

ख— मणिपूर राज्य में ऐसे पर्वतीय क्षेत्र जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन जिला परिषदें विद्यमान है।

3— इस भाग की—

क— कोई बात जिला स्तर पर पंचायतों के सम्बन्ध में पश्चिमी बंगाल राज्य के दार्जलिंग जिले के ऐसे पर्वतीय क्षेत्रों को नहीं लागू होगी जिनके लिए तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अधीन दार्जिलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद विद्यमान है,

ख— किसी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि वह ऐसी विधि के अधीन गठित दार्जलिंग गोरखा पर्वतीय परिषद के कृत्यों और शक्तियों पर प्रभाव डालती है।

4— इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी—

क— खण्ड '2' के उपखण्ड 'क' में निर्दिष्ट किसी राज्य का विधान—मण्डल विधि द्वारा इस भाग का विस्तार खण्ड '1' में निर्दिष्ट क्षेत्रों यदि कोई है के सिवाय उस राज्य पर कर सकेगा, यदि उस राज्य की विधान सभा इस आशय का एक संकल्प उस सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा उस सदन के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के कम से कम दो—तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर देती है,

ख— संसद विधि द्वारा इस भाग के उपबन्धों का विस्तार खण्ड '1' में निर्दिष्ट अनुसूचित क्षेत्रों और जनजाति क्षेत्रो पर ऐसे अपवादों और उपरान्तरणों के अधीन रहते हुए कर सकेगी, जो ऐसी

विधि मे विनिर्दिष्ट किए जाएं और ऐसी कोई विधि अनुच्छेद 368 के प्रयोजनो के लिए इस संविधान का संशोधन नही समझी जाएगी।

243—ढ़— विद्यमान विधियों और पंचायतों का बना रहना— इस मार्ग में किसी बात के होते हुए भी, सविधान 'तिहत्तरवॉ संशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व राज्य में प्रवृत्त पचायतों से सम्बन्धित 'तिहत्तरवॉ संशोधन' अधिनियम 1992 के प्रारम्भ के ठीक पूर्व राज्य मे प्रवृत्त पंचायतों से सम्बन्धित किसी विधि का कोई उपबन्ध जो इस भाग के उपबन्धो से असगंत है, तब तक जब तक कि सक्षम विधान—मण्डल द्वारा सक्षम प्राधिकारी द्वारा उसे संशोधित या निरसित नही कर दिया जाता, या, जब तक ऐसे प्रारम्भ से एक वर्ष का अवसान नहीं हो जाता, इनमें से जो भी पूर्वतर हो प्रवृत्त बना रहेगा।

परन्तु ऐसे प्रारम्भ के ठीक पूर्व विद्यमान सभी पंचायते अपने कार्यकाल की समाप्ति तक बनी रहेंगी यदि उन्हे उस राज्य की विधान सभा द्वारा या ऐसे राज्य की दशा में जिसमें विधान परिषद है, उस राज्य के विधान—मण्डल के प्रत्येक सदन द्वारा पारित इस आशय के संकल्प द्वारा पहले ही विघटित नही कर दिया जाता।

243—ण— निर्वाचन सम्बन्धी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का वर्जन— इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी—

/क/ अनुच्छेद 243—ट के अधीन बनाई गयी या बनाये जाने के लिये तात्पर्यित किसि एसी विधि की, जो निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन या ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों को स्थानों के आवंटन से सम्बन्धित है, विधिमान्यता किसी न्यायालय में प्रश्नगत नही की जाएगी,

ख— किसी पंचायत के लिए कोई भी निर्वाचन ऐसी निर्वाचन अर्जी पर ही प्रश्नगत किया जाएगा जो ऐसे प्राधिकारी को और ऐसी रीति से प्रस्तुत की गई है जिसका राज्य के विधान मण्डल द्वारा बनाई गई किसी विधि द्वारा या उसके अधीन उपबन्ध है अन्यथा नहीं।

3— **अनुच्छेद 280 का संशोधन**— संविधान के अनुच्छेद 280 के खण्ड '3' के उपखण्ड 'ख' के पश्चात् निम्नलिखित उपखण्ड अन्तःस्थापित किया जाएगा, अर्थात्—

" ख 'ख' राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों के साधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के सवर्धन के लिए आवश्यक अध्युपाय," ।

4– **ग्यारहवीं अनुसूची की जोड़ा जाना**– सविधान की दसवी अनुसूची के पश्चात् निम्नलिखित अनुसूची जोडी जाएगी, अर्थात–

"ग्याहरवीं अनुसूची"

'अनुच्छेद 243–छ'

1– कृषि जिसके अन्तर्गत कृषि अन्तर्गत कृषि–विस्तार भी है।

2– भूमि विकास भूमि सुधार का कार्यान्वयन, चकबन्दी और भूमि संरक्षण

3– लघु सिंचाई जल प्रबन्ध और जल–आच्छादन विकास

4– पशुपालन दुग्ध–उघोग और कुक्कुट–पालन

5– मत्स्य उघोग

6– सामाजिक वनोद्योग और फार्म बनोद्योग

7– लघु वन उत्पाद

8– लघु उद्योग, जिनके अन्तर्गत खाद्य प्रसस्करण उद्योग भी है

9– खादी, ग्राम और कुटीर उद्योग

10– ग्रामीण विकास

11– पेय जल

12– ईधन और चारा

13– सडके पुलिया, पुल, फेरी, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन

14– ग्रामीण विद्युतीकरण जिसके अन्तर्गत विद्युत का वितरण भी है

15– गैर–पारंपरिक उर्जा स्रोत

16– गरीबी उपशमन कार्यक्रम

17– शिक्षा जिसके अन्तर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी है

18– तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा

19– प्रौढ और अनौपचारिक शिक्षा

20– पुस्तकालय

21– सांस्कृतिक कियाकलाप

22– बाजार और मेले

23– स्वास्थ्य और स्वच्छता जिसके अन्तर्गत अस्पताल प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय भी है।
24– परिवार कल्याण
25– स्त्री और बाल विकास
26– समाज कल्याण, जिसके अन्तर्गत विकलागों और मानसिक रूप से मन्द व्यक्तियो का कल्याण भी है
27– दुर्बल वर्गो और विशिष्टता अनुसूचित जातियो और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण
28– सार्वजनिक वितरण प्रणाली
29– सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।

परिशिष्ट—2

तालिका 1

राज्य में पंचायतों की संख्या

संख्या	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	ग्राम पंचायत	पंचायत समिति	जिला परिषद	कुल
1—	आन्ध्र प्रदेश	21943	1098	22	23063
2—	अरूणाचल प्रदेश	2012	79	12	2103
3—	असम	2489	202	21	2712
4—	बिहार	12181	725	55	12961
5—	गोवा	183	—	2	185
6—	गुजरात	13316	184	19	13519
7—	हरियाणा	5958	110	16	6084
8—	हिमाचल प्रदेश	3037	75	12	3124
9—	जम्मू कश्मीर	पुष्टि नहीं धारा 370 के अन्तर्गत			
10—	कर्नाटक	5675	715	20	5870
11—	केरल	991	152	14	1157
12—	मध्य प्रदेश	30922	459	45	31426

13—	महाराष्ट्र	27619	319	29	27967
14—	मणिपुर	166		3	169
15—	मेघालय	परपरागत परिषद सविधान का भाग 9 लागू नही			
16—	मिजोरम	परपरागत परिषद सविधान का भाग 9 लागू नही			
17—	नागालैंड	परंपरागत परिषद संविधान का भाग 9 लागू नही			
18—	उडीसा	5261	314	30	5605
19—	पंजाब	11591	138	17	11746
20—	राजस्थान	9185	237	31	9453
21—	सिक्किम	148		4	152
22—	तमिलनाडु	12584	384	24	12996
23—	त्रिपुरा	525	16	3	544
24—	उत्तर प्रदेश	58605	901	68	59574
25—	पश्चिमी बंगाल	3314	341	17	3682
26—	अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	67		1	68
27—	चंडीगढ़		..	..	0
28—	दादरा नगर हवेली	11		1	12
29—	दमन एण्ड द्वीव	10		2	12
30—	राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली				
31—	लक्षद्वीप	10		1	11
32—	पांडीचेरी	10		1	11
कुल	.	227698	5806	474	234196

परिशिष्ट- 3 (अ)

उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम

"उत्तर प्रदेश पचायती राज अधिनियम संख्या 26, सन् 1947 ई, उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम संख्या 9 सन 1994 द्वारा संशोधित"

धारा 1:	संक्षिप्त शीर्षक, प्रसार तथा प्रारम्भ
धारा 2:	परिभाषायें
धारा 3:	ग्राम सभा
धारा 4:	गाव सभा का निगमन
धारा 5:	गांव सभा की सदस्यता
धारा 5—क:	ग्राम पंचायत की सदस्यता के लिए अर्नहता
धारा 5—ख:	प्रधान का पद धारण करने के लिए अर्हता
धारा 6:	सदस्यता की समाप्ति
धारा 7:	[1]
धारा 8:	जनसंख्या मे परिवर्तन अथवा [ग्राम पंचायत] के क्षेत्र को नगरपालिका आदि में सम्मिलित करने का प्रभाव
धारा 9:	प्रत्येक प्रादेशिक क्षेत्र के लिये निर्वाचन नामावली
धारा 10:	[ग्राम सभा]स्थापित करने और [ग्राम पंचायत] का संचालन करने में उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों का दूर किया जाना।
धारा 11:	[ग्राम सभा]की बैठक और कृत्य

[1] उ प्र अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया।

धारा 11—क·	ग्राम पंचायत का प्रधान और उप प्रधान
धारा 11—ख·	प्रधान का निर्वाचन
धारा 11—ग	उप प्रधान का निर्वाचन और उसका कार्यकाल
धारा 11—ङ	एक साथ दो पद धारण करने पर अग्रतर रोक
धारा 11—च:	पंचायत क्षेत्र की घोषणा
धारा 12:	ग्राम पंचायत
धारा 12—क	चुनाव की रीति
धारा 12 क क	प्रधान, उपप्रधान और सदस्यों के भत्ते
धारा 12—ख	ग्राम पंचायत की बैठके
धारा 12ख ख·	ग्राम पंचायत के निर्वाचन का अधीक्षण इत्यादि
धारा 12—ख ग:	निर्वाचन कराने से सम्बन्धित अन्य उपबन्ध
धारा 12—ख घ:	निर्वाचनो के सम्बन्ध में पदीय कर्तब्य भग
धारा 12—ग:	निर्वाचनों पर आपत्ति करने के लिये आवेदन पत्र
धारा 12—घ:	उपप्रधान, सरपंच या सहायक सरपंच के सम्बन्ध में विवाद——
धारा 12 ङ:	पद की शपथ
धारा 12 च:	पद त्याग
धारा 12 छ·	सामान्य निर्वाचन[2]
धारा 12 ज:	आकस्मिक रिक्तियॉ
धारा 12 झ:	निर्वाचन विषयो में दीवनी न्यायालयों के अधिकार—क्षेत्र का निषेध
धारा 12 ञ:	प्रधान के पद की अस्थायी रिक्ति में प्रबन्ध
धारा 12 ट:	प्रधान और उपप्रधान का कार्यकाल [2]
धारा 13:	गॉव सभा के आय तथा व्यय का वार्षिक बजट[2]
धारा 14:	प्रधान और उप्रधान का हटाया जाना

[2] उत्तर प्रदेश अधिनियम सख्या 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया।

धारा 14 क	अभिलेख आदि देने में चूक करने पर दण्ड
धारा 15·	ग्राम पंचायत के कृत्य
धारा 16	कृत्य जो कि ग्राम पंचायत को समनुदेशित किये जा सकते हैं।
धारा 16 क	अधिकार क्षेत्र के बाहर के सगठनो आदि मे अंशदान देने को शक्ति
धारा 17·	सार्वजनिक सडकों जलमार्गो तथा अन्य विषयों के सम्बन्ध में 'ग्राम पचायत' की शक्ति
धारा 18	सफाई का सुधार
धारा 19·	विद्यालयों तथा अस्पतालो का अनुरक्षण एवं सुधार
धारा 19 क:	[3]
धारा 20	ग्राम पंचयातों के किसी समूह के लिए प्रारम्भिक विद्यालय, अस्पताल औषधालय सडक अथवा पुल की स्थापना
धारा 21:	सरकारी सेवकों की सहायता
धारा 22:	ग्राम पंचायत द्वारा अभ्यावेदन तथा सिफारिशें
धारा 23:	कतिपय कर्मचारियों के अवसर के विषय में जॉच करने तथा रिर्पोट करने की शक्ति
धारा 24·	स्वामियों के लिए कर तथा अन्य देयो की वसूली करने के लिए संविदा करने की शक्ति
धारा 25	कर्मचारी वृन्द
धारा 25—क:	पंचायत सेवक 'ग्राम पंचायत अधिकारी'
धारा 26:	सदस्य के अधिकार
धारा 27:	अधिभार
धारा 28:	सदस्य तथा सेवक, लोक सेवक होंगे
धारा 28—क:	भूमि प्रबन्धक समिति[4]

[3] उत्तर प्रदेश अधिनियम सं 37 सन् 1978 द्वारा निकाल दिया गया

धारा 28 खः भूमि प्रबन्धक समिति के कृत्य
धारा 28 ग: सदस्य तथा अधिकारी भूमि प्रबन्ध समिति के साथ संविदा आदि में कोई हित अर्जित नहीं करेंगे।
धारा 29 समितियॉ
धारा 30 सयुक्त समिति
धारा 31: प्रतिनिधायन[5]
धारा 32: गॉव निधि
धारा 32 कः वित्त आयोग
धारा 33: भूमि अर्जित करने की शक्ति
धारा 34: ग्राम पंचायत में निहित सम्पत्ति
धारा 35: दावों का निस्तारण
धारा 36: उधार लेने की शक्ति
धारा 37: करों तथा शुल्कों का आरोपण
धारा 37 कः कर, उपशुल्क अथवा शुल्क लगाये जाने के विरूद्ध अपील
धारा 37 खः करों और देयों की मालगुजारी की बकाया के रूप में वसूल किया जा सकेगा
धारा 37 ग: कर उपशुल्क अथवा शुल्क की छूट
धारा 38: देयों की वसूली तथा निधियों और लेखों की अभिरक्षा
धारा 39: न्याय पंचायत के व्यय निधि पर भार होगें
धारा 40: लेखा परीक्षा
धारा 41: ग्राम पंचायत का बजट
धारा 42: न्याय पंचायत की स्थापना
धारा 43: पंचों की नियुक्ति और उनका कार्यकाल
धारा 44: सरपंच तथा सहायक सरपंच का निर्वाचन
धारा 45: पंच का कार्यकाल
धारा 46: पद की शपथ[5]
धारा 47: पंचो का पद त्याग

---

[4] उत्तर प्रदेश अधिनियम स 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया
[5] उत्तर प्रदेश अधिनियम पं 9 सन् 1994 द्वारा निकाल दिया गया
[5] उत्तर प्रदेश अधिनियम सं. 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

धारा 48 पंच का हटाया जाना[6]
धारा 49· न्याय पंचायत की बेंच
धारा 50: आकस्मिक रिक्तियो का भरा जाना
धारा 50क. सहायक सरपच की शक्तियॉ
धारा 51 प्रादेशिक क्षेत्राधिकार
धारा 52 न्याय पंचायत द्वारा सज्ञेय अपराध
धारा 53 शक्ति बनाये रखने के लिए प्रतिभूति
धारा 54. शक्तियॉ
धारा 55· आपराधिक मामलों का संज्ञान
धरा 56: न्यायलयो द्वारा न्याय पचायतों को आपराधिकवादो का स्थानान्तरण
धारा 57: परिवाद का सरसरी तौर पर खारिज किया जाना
धारा 58: न्याय पंचायत द्वारा आपराधिक वादों का न्यायालयों को स्थानान्तरित किया जाना
धारा 59. कतिपय व्यक्तियों का न्याय पंचायत द्वारा विचारण न किया जाना
धारा 60: परिवादी को प्रतिकर
धारा 61: अभियुक्त को प्रतिकर
धारा 62: अपराधियों का परिवीक्षा पर नियुक्ति
धारा 63: मजिस्ट्रेट द्वारा प्रेषित मुकदमों की जॉच
धारा 64: दीवानी वादों में अधिकार–क्षेत्र की सीमा
धारा 65: पक्षकारों के करारों द्वारा क्षेत्राधिकार काविस्तार[7]
धारा 66: न्याय पंचायत के अधिकार क्षेत्र का अपवर्जन
धारा 67: दीवानी के मुकदमे में सम्पूर्ण दावा सम्मिलित होगा
धारा 68: परिसीमा
धारा 69: न्याय पंचायत के निर्णय का प्रभाव
धारा 70: उ.प्र. भू राजस्व अधिनियम के अधीन कार्यवाही[8]
धारा 71: पुनरीक्षण[8]

[6] उत्तर प्रदेश अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया

[7] उत्तर प्रदेश अधिनियम 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

[8] उ.प्र अधिनियम स 2 सन् 1955 द्वारा निकाल दिया गया

धारा 72 धारा 70 के अधीन मुकदमों की प्रकिया[8]
धारा 73· पूर्व निर्णित विषय तथा विचाराधीन मुकदमा
धारा 74· समवर्ती अधिकार क्षेत्र
धारा 74क: विचारण जब दिवानी मुकदमें मे बाद कारण एक से अधिक सर्किलों मे उत्पन्न हो
धारा 74 ख. विचारण जब अपराध का स्थान अनिश्चित से अथवा केवल एक ही सर्किल में न अथवा जब अपराध जारी रहने वाला हो अथवा अपराध में कई कार्य सम्मिलित हों।
धारा 75 दीवानी वादों और आपराधिक वादो का संचित किया जाना
धारा 76 आवेदन पत्र बेंच के समझ प्रस्तुत कया जायेगा
धारा 77. बेंच का सभापति
धारा 77क· बेंच से किसी पक्ष की अनुपस्थिति
धारा 78· सम्बन्धित पक्षो की अनुपस्थिति मे दीवानी वादो तथा आपराधिक वादो का खारिज किया जाना
धारा 79· न्याय पंचायत अपने निर्णय को पुनरीक्षित अथवा परिवर्तित नही करेगी
धारा 80: न्याय पंचायत के समक्ष विधि व्यवसायी उपस्थित न होगें
धारा 81· व्यक्तिगत रूप से अथवा प्रतिनिधी द्वारा उपस्थित होना
धारा 82: कतिपय मामलों में विशेष क्षेत्राधिकार
धारा 83· सदस्यता सुनिश्चित करने की प्रकिया और शक्ति
धारा 84: बहुमत का प्रभावी होना
धारा 85 न्याय पंचायत के मुकदमों का स्थानान्तरित करने की उच्चतर न्यायालय की शक्ति
धारा 86. साक्षियों को सम्मन जारी किया जाना
धारा 87 न्याय पंचायत के समक्ष उपस्थित न होने के लिये शास्ति

धारा 88· दीवानी मुकदमो आदि का खारिज किया जाना
धारा 89 पुनरीक्षण
धारा 90 प्रतिवादी अथवा अभियुक्त व्यक्तियों को सम्मन
धारा 91· वारट [9]
धारा 92 डिक्री के भुगतान अथवा समायोजन का अभिलिखित किया जाना
धारा 93 डिक्री का निष्पादन
धारा 94. अर्थदण्ड की वसूली
धारा 94 क: न्याय पचायत का अवमान
धारा 95· निरीक्षण
धारा 95 क राज्य सरकार की शक्ति
धारा 96. कतिपय कार्यवाईयों का निषेध
धारा 96क. राज्य सरकार द्वारा शक्तियो का प्रतिनिधायन
धारा 97 इस अधिनियम के उपबन्धों का उल्लेखन करने के लिए शास्ति
धारा 98: नियमों और उपविधियों का उल्लंघन
धारा 99: 'ग्राम–पचायत' की सम्पत्ति को बिगाडने के लिए शक्ति
धारा 100: जारी किये गये नोटिस की अवज्ञा
धारा 101: नोटिस अवैध न होगा
धारा 102: अपील
धारा 103: कतिपय मामलों में अभियोजन का निलम्बन
धारा 104: अपराध को शमन करने की शक्ति
धारा 105: प्रवेश तथा निरीक्षण
धारा 106: 'ग्राम सभा' 'ग्राम पंचायत' उनके अधिकारियो अथवा न्याय पंचायत के अधिकारियों और सेवकों के विरूद्ध वाद
धारा 107: ग्राम पंचायत तथा न्याय पंचायत को संरक्षण
धारा 107 क:कार्यवाहियों की वैधता
धारा 108· पचायतों को सहायता देने तथा अपराधों के सम्बन्ध में पुलिस की शक्तियॉ तथा कर्तव्य

---

[9] उ0 प्र0 अधिनियम पृ0 37 सन 1955 द्वारा निकाल दिया गया

धारा 109: न्याय पंचायत ग्राम पंचायतो म्युनिसिपल बोर्ड आदि के बीच विवाद

धारा 109क: अभिलेख को प्रमाणित करने की रीति

धारा 110: राज्य सरकार की नियम बनाने की शक्ति[10]

धारा 111 उपविधियॉ बनाने की 'जिलापंचायत' की शक्ति

धारा 112: उपविधियॉ बनाने की ग्राम पंचायतो की शक्ति

धारा 113: निरसन तथा संक्रमणकालीन उपबन्ध

धारा 114: कतिपय दशाओं मे आकास्मिक रिक्तियों को बिना भरे रखना

धारा 115: कुछ दशाओं में सम्पत्ति आस्तियों अधिकारो दायित्वो तथा आभारी का उत्तराधिकार

धारा 116: देय धनराशियॉ

धारा 117: ऋण आभार सविदाऍ तथा विचाराधीन कार्यवाहियॉ

धारा 118: ग्राम पंचायतों के संगठन तक के लिए व्यवस्था

धारा 119: कठिनाइयो को दूर करने की शक्ति

---

[10] धारा 110 , के लिये देखे परिशिष्ट– नियम–उपविधिया तथा निरसन

परिशिष्ट—3 ब

नियम, उपविधियाँ तथा निरसन

धारा 110: राज्य सरकार की नियम बनाने की शक्ति— 1— राज्य सरकार इस अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए गजट में अधिसूचना द्वारा नियम बना सकती है।

2— विशेषतया तथा पूर्वगामी शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, ऐसे नियमों मे निम्नलिखित व्यवस्था की जा सकती है——

एक— कोई विषय जिसके लिए व्यवस्था करने की शक्ति इस अधिनियम द्वारा अभिव्यक्त अथवा विवक्षित रूप से राज्य सरकार को प्रदान किया गया हो

दो— (ग्राम सभा)[1] अथवा न्याय पंचायत की स्थापना या (ग्राम पंचायत) [1] का संघटन;

दो क— उप प्रधान के लिए अर्हतायें;

दो ख— 1— 'ग्राम पचायतों' और न्याय पचायतों के सर्किलों में परिवर्तन के फलस्वरूप उनकी आस्तियों और दायित्वों का विवरण:

दो ग— धारा 12ग के अधीन निर्वाचन याचिकाओं ओर पुनरीक्षण के लिए आवेदन—पत्रों का प्रस्तुत किया जाना तथा उनका निस्तारण,

दो घ— प्रधान उपप्रधान 'ग्राम पंचायत' के सदस्य पंच सहायक सरपच तथा सरपंच द्वारा शपथ ग्रहण,

दो ड— प्रधान उपप्रधान ग्राम पंचायत के सदस्यों पंच सहायक सरपंच तथा सरपंच द्वारा त्यागपत्र का दाखिल किया जाना;

दो च— सामान्य निर्वाचनों तथा उपनिर्वाचनों का आयोजन;

---

[1] ग्राम सभा, ग्राम पचायत , उ0प्र0 अधिनियम स 9 सन् 1994 द्वारा प्रतिस्थापित

[2] "दो–छ' न्याय पंचायत के पंचों की नियुक्ति'

दो ज– 'ग्राम पंचायत ' और न्याय पंचायत के पदाधिकारियो को अनुपस्थिति हेतु अवकाश प्रदान करना,

दो झ– प्रधान और उपप्रधान की किसी भी कारण से अनुपस्थिति में उनके कर्तव्यो को पालन किया जाना,

तीन– 'ग्राम सभा' 'ग्राम पंचायत' और न्याय पचायत की बैठको का समय और स्थान तथा बैठक बुलाने और उसकी सूचना देने की रीति,

चार– कार्यवाहियो का संचालन जिसके अन्तर्गत बैठकों में सदस्यों द्वारा प्रश्न पूछा जाना बैठकों का स्थगन तथा बैठकों की कार्य विवरण पुस्तक भी है;

पॉच– समितियों का स्थापित किया जाना और ऐसी समितियों के संधटन और प्रक्रिया से सम्बन्धित सभी विषयों का निर्धारण,

छ.– पदाधिकारियो का निलम्बन और हटाया जाना,

सात– अभिलेख और रजिस्टर जो 'ग्राम पंचायत' तथा न्याय पंचायत द्वारा रखें जायेंगे और प्रारूप जिसमें वे होगे;

सात क– 'ग्राम सभा' और 'ग्राम पंचायत' के रजिस्टरों का नियतकालिंक पुनरीक्षण तथा संशोधन,

आठ– कार्यवाही जो कार्यकारिणी समिति, संयुक्त समिति, किसी अन्य समिति और न्याय पंचायत में कोई रिक्त होने पर की जायेगी;

नौ– प्राधिकारी जिसके द्वारा कार्यकारिणी समिति, संयुक्त समिति किसी अन्य समिति अथवा न्याय पंचायत में नियुक्तियों के सम्बन्ध मे विवादों का निर्णय किया जा सकता है तथा उसमें पालन की जाने वाली प्रकिया;

दस– 'ग्राम पंचायत' अथवा न्याय पंचायत के ऐसे सेवक द्वारा दी जाने वाली प्रतिभूति की धनराशि और स्वरूप, जिससे प्रतिभूति की अपेक्षा करना इष्ठकर समझा जाय,

ग्यारह– 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत के सेवकों की नियुक्ति अर्हतायें निरीक्षण पदच्युति सेवामुक्ति हटाया जाना अथवा अन्य दण्ड तथा उनकी सेवा अवकाश स्थानान्तरण वेतन तथा

---

[2] उ0प्र0 पचायत विधि (सशोधन) अध्यादेश, 1004 द्वारा प्रतिस्थापित

विशेषाधिकारों से सम्बन्धित अन्य विषय और उनके अपील करने के अधिकार,

बारह– 'ग्राम पंचायत' तथा न्याय पंचायत के सेवकों के लिए भविष्य निधि का प्रबन्ध और विनियमन आदि 'ग्राम पंचायत' द्वारा भविष्य निधि की प्रणाली अपनाई जाय,

तेरह– प्राइमरी स्कूलो की स्थापना अनुरक्षण और प्रबन्ध तथा उनके भवनों का निर्माण और मरम्मत,

चौदह– किसी संयुक्त समिति को सौंपे गये पुस्तकालयों, वाचनालयों, औषधालयो की स्थापना, प्रशासन और नियन्त्रण और उनसे सम्बद्ध भवनों का निर्माण तथा मरम्मत और [11]'पंचायत क्षेत्र' के निर्धन निवासियों को औषधि और चिकित्सा सम्बन्धी सहायता पहुँचाना,

पन्द्रह– किसी भूमि, परसर 'भू–गृहादि' अथवा जल पर उत्पन्न जल वनस्पति, घास, तृणादि अथवा अन्य जंगली उपज का पता लगाना, उसे हटाना और नष्ट करना, उसके फेलाव को रोकने के लिए घरों और अवरोधों को बनाना तथा ऐसे कार्य को करने में होने वाले व्यय,

सोलह– स्वच्छता, सफाई, जल निकास, भवनों, सार्वजनिक सडकों तथा जल संभरण के सम्बन्ध में कार्यवाही और लोक अपदूषण का प्रतिषेध,

सोलह क– धारा 15, 16 तथा 17 में उल्लिखित 'ग्राम पंचायत' के कृत्यों तथा कर्तव्यों का सम्पादन,

सत्रह– आय तथा व्यय के वार्षिक अनुमान तैयार करना तथा विशिष्ट प्रयोजनों के लिए निधियों को पृथक करना;

अट्ठारह– 'ग्राप पंचायतों' और न्याय पंचायतों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली विवरणियॉ तथा प्रपत्र जिनमें वे होंगी और प्राधिकारी, जिसको और समय जब वे प्रस्तुत की जायेंगी;

उन्नीस– करों और अनुज्ञाप्ति शुल्कों का लगाना, प्राधिकारी जिसके द्वारा और रीति जिसके अनुसार कर निर्धारित किये जा सकते है और प्राधिकारी जिसकों कर निर्धारण आदेश के विरूद्ध अपील की जा सकती है;

---

[1] उ0प्र0 अधिनियम स0 9 सन् 1994 द्वारा प्रतिस्थापित

उन्नीस क– 'ग्राम पंचायत' द्वारा राज्य के देयो तथा अन्य देयो की वसूली और उसके लिए दिया जाने वाला पारिश्रमिक,

बीस– करों तथा अन्य देयों के भुगतान का ढंग और समय, वसूली की प्रक्रिया और प्राधिकारी, जिसकी सहायता करों तथा देयों की वसूली करने में 'ग्राम पंचायत' द्वारा ली जा सकती है,

इक्कीस– 'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायतों द्वारा लेखा रखने का ढग,

बाईस– सार्वजनिक भवनों और नजूल की भूमि का अनुरक्षण;

तेईस– किसी सम्पत्ति को हस्तान्तरित करते समय पालन की जाने वाली औपचारिकताये और वह रीति जिसमें सविदा–लेख 'ग्राम पंचायत' द्वारा निष्पादित किया जा सकता है;

चौबीस– लेखा परीक्षकों, निरीक्षण तथा अधीक्षण करने वाले प्राधिकारियों की जॉच करने की, साक्षियों को बुलाने और उनकी परीक्षा करने की, दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के लिए बाध्य करने की शक्तियॉ और लेखापरीक्षा, निरीक्षण तथा अधीक्षण से सम्बन्धित अन्य समस्त विषय,

पच्चीस– न्याय पचायत के सम्मनों, नोटिसो तथा अन्य आदेशिकाओं का जारी किया जाना, उनकी तामील अथवा निष्पादन और 'ग्राम पंचायत' द्वारा नोटिसों का जारी किया जाना तथा उनकी तामील,

पच्चीस क– साक्षियों के परीक्षण के लिए कमीशनों का जारी किया जाना;

पच्चीस ख– यदि सरपंच वाद ग्रहण करने से इन्कार करे तो उनका संस्थित किया जाना;

छब्बीस– सम्मनों तथा अन्य आदेशिकाओं की तामील अथवा निष्पादन के लिए न्याय पंचायत द्वारा किसी अन्य न्याय पंचायत या न्यायालय को स्थानान्तरित किया जाना;

सत्ताईस– दीवानी वादों तथा आपराधिक वादों के संस्थित किये जाने, आदेशिकायें जारी किये जाने, दस्तावेजों की प्रतिलिपियॉ प्राप्त करने तथा अन्य विषयों के लिए न्याय पंचायत द्वारा लगाया जाने वाला शुल्क,

अट्ठाइस– उस दशा मे देय न्यायालय शुल्क तथा अन्य शुल्क जब न्याय पंचायत पक्षकारों की सहमति से ऐसे दीवानी वाद को ग्रहण करे जो अन्यथा उसके अधिकार क्षेत्र में बाहर हो;

उन्नतीस– न्याय पचायतो द्वारा पारित डिग्रियों, आदेशो और दण्डादेशो के निष्पादन की प्रक्रिया,

तीस– इस अधिनियम के अधीन न्याय पचायतों द्वारा अपने कर्तव्यो का पालन किये जाने के लिए 'ग्राम पचायतो' द्वारा धनराशि की प्रदिष्ट और वह सीमा जिस तक न्याय पंचायतो की भुगतान की गई शुल्कों का 'ग्राम पंचायतों' द्वारा प्रयोग किया जा सकता है।

इक्तीस– शक्तियाँ जिनका प्रयोग [2]'जिला पंचायत' अथवा किसी विहित प्राधिकारी द्वारा इस अधिनियम के अधीन अपने दायित्वो का निर्वहन करने में प्रयोग किया जा सकता है और वह रीति जिससे ऐसी शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है,

बत्तीस– विहित प्राधिकारी द्वारा 'जिला पचायतों' के लिए या [2]'ग्राम पंचायतो' द्वारा उपविधियाँ बनाने में पालन की जाने वाली प्रक्रिया;

तैंतीस–सामान्यतया इस अधिनियम अथवा इसके अधीन बनाये गये नियमों के अधीन किसी विषय से सम्बन्धित प्रपत्रों तथा रजिस्टरों का नियत किया जाना और उनका मुद्रण,

चौतीस– योजनाओं, डिजाइनों, विशेष विवरणों तथा अनुमानों का अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किया जाना,

पैतीस– ग्राम स्वयं सेवक दल के कर्तव्य; शक्ति और कृत्य,

छत्तीस– [2]'ग्राम पंचायतों' तथा न्याय पंचायतों द्वारा वार्षिक रिपोर्ट का प्रस्तुत किया जाना तथा उनका पुनर्विलोकन,

सैंतीस– [2]'ग्राम पंचायत' के सदस्यों से भिन्न व्यक्ति, जो [2]'ग्राम पंचायतों' की बैठकों में परामर्शदाता के रूप में उपस्थित हो सकते हों,

अडतीस– [2]'ग्राम पंचायत' और न्याय पंचायत तथा अन्य 'प्राधिकारियों के बीच पत्र–व्यवहार का माध्यम;

उन्तालीस– [2]'ग्राम सभाओं अथवा पंचायतों' अथवा न्याय पंचायतों के समाप्त हो जाने पर उनकी आस्तियों और दायित्वों का निस्तारण,

चालीस– किसी [2]'ग्राम पंचायत' के सम्पूर्ण स्थानीय क्षेत्र या उसके किसी भाग का किसी नगर, पालिका, नोटीफाइड एरिया, टाउन एरिया अथवा कैण्टोनमेण्ट में सम्मिलित कर लिये जाने पर की जाने वाली कार्यवाही और वह रीति जिससे ऐसी परिस्थितियो मे [3] 'ग्राम पंचायत' की आस्तियों और दायित्वों का निस्तारण किया जा सकता है,

एक्तालीस– शर्ते जिनके अधीन[3] 'ग्राम पंचायत' को देय धनराशियाँ वसूल नहीं हो सकने के कारण बट्टे–खाते में डाली जा सकती है और शर्ते जिनके अधीन सम्पूर्ण शुल्क अथवा उसके किसी भाग की छूट दी जा सकती है और इस अधिनियम के उपबन्धों को कार्यान्वित करने से सम्बन्धित किसी विषय मे सामान्यतया[3] 'ग्राम पंचायतो' न्याय प्राधिकारियों के पथ–प्रदर्शन के लिए,

ब्यालीस– अनुसूचित जातियों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करने के उद्देश्य से[3] 'ग्राम पंचातय' के सदस्यों के निर्वाचन का विनियमन,

तिरालीस– सामान्य प्रशासन को प्रभावित करने वाली किसी विषय पर सरकारी सेवकों को [3]'ग्राम पंचायतों' द्वारा जाने वाली सहायता;

चौव्वालीस– सहायक सरपंच और उपप्रधान की शक्तियाँ और कर्तव्य;

पैतालीस– [3]'ग्राम पंचायतों' द्वारा ऋण लेना तथा ऋण देना,

छियालिस– विषय जों नियत किये जाने हों और नियत किये जाये तथा

सैतालीस– कोई विषय, जिसके सम्बन्ध में धारा 111 में विहित प्राधिकारी को [3]'ग्राम पंचायत' के लिए उपविधि बनाने की शक्ति प्रदान की गई है।

---

[2] उ0 प्र0 अधिनियम स0 9 सन् 1994 द्वारा प्रतिस्थापित

[3] उ0 प्र0 अधिनियम स0 9 सन् द्वारा 1994 निकाल दिया गया

परिशिष्ट–4

[उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1994 द्वारा संशोधित]

धारा 3	क्षेत्र पचायत
धारा 5	क्षेत्र पंचायत का संघटन और निगमन
धारा 6	क्षेत्र पंचायत की रचना
धारा 6 क	क्षेत्र पंचायत में सदस्यों के स्थानों का आरक्षण
धारा 6 खः	क्षेत्र पंचायत के सदस्य की अर्हता
धारा 7:	क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख का निर्वाचन
धारा 8·	क्षेत्र पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल
धारा 9:	प्रमुख तथा उपप्रमुख का कार्यकाल
धारा 9 कः	कतिपय मामलों में अस्थायी व्यवस्था
धारा 11:	प्रमुख उपप्रमुख या सदस्य का त्याग पत्र
धारा 12·	आकस्मिक रिक्तियो की पूर्ति
धारा 13:	क्षेत्र पंचायत की सदस्यता के लिए अनर्हताएँ
धारा 15	प्रमुख या उपप्रमुख के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव
धारा 16·	क्षेत्र पंचायत के प्रमुख या उपप्रमुख का हटाया जाना
धारा 17·	जिला पंचायत का संगठन और निगमन
धारा 18·	जिला पंचायत की रचना
धारा 18–कः	जिला पंचायत के सदस्यों के स्थानों का आरक्षण

धारा 18–ख.	जिला पंचायत की निर्वाचक नामावली
धारा 18 ग·	जिला पंचायत की सदस्यता हेतु अर्हता
धारा 19:	जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष
धारा 19क:	जिला पंचायत के अध्यक्षो के पदो का आरक्षण
धारा 20	जिला पंचायत और उसके सदस्यो का कार्यकाल
धारा 21:	अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का कार्यकाल
धारा 21क.	कतिपय मामलो मे अस्थायी व्यवस्था
धारा 23:	भ्रष्टाचार के कारण अनर्हता
धारा 24:	अध्यक्ष उपाध्यक्ष या सदस्य का त्याग पत्र
धारा 26:	सदस्य या अध्यक्ष होने के लिए अनर्हता
धारा 27·	सदस्यता या अनर्हता के सम्बन्ध में विचार
धारा 27क·	प्रमुख उप–प्रमुख अध्यक्ष या उपाध्यक्ष होने या बने रहने के लिए विधायिकों तथा कतिपय पदाधिकारियों पर रोक
धारा 27–ख:	एक साथ एक से अधिक पद धारण करने का निषेध
धारा 28:	अध्यक्ष या उपाध्यक्ष में अविश्वास का प्रस्ताव
धारा 29:	अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का हटाया जाना

परिशिष्ट–5

73वें संविधान संशोधन के परिपेक्ष्य में उत्त्र प्रदेश पंचायत विधि /संशोधन/ 1994 में दिनांक 22 सितम्बर 1994 को हुए पुनर्संशोधन

1– उत्तर प्रदेश के पर्वतीय जिलों हेतु ग्राम पंचायतों के परिसीमन के लिये 5 किलो मीटर के अर्ध व्यास की सीमा को धटाकर 1 किलो मीटर कर दिया गया है।

2– क्षेत्र समिति के सदस्य हेतु जो दो हजार की आबादी का मानक बनाया गया था उसमें पर्वतीय जिलों* के लिए 1 किलो मीटर के अर्ध व्यास का मानक भी निर्धारित कर दिया गया है।

3– जिला पंचायत के सदस्य के लिए 50000 की जनसंख्या के अतिरिक्त पर्वतीय जिलों के लिए 7 किलो मीटर के अर्ध व्यास का मानक जोड दिया गया है।

4– अब ग्राम पंचायत एवं तिला पंचायत के सदस्य के चुनाव लडने के लिये जिस वार्ड की मतदाता सूचि में नाम था, उसके अतिरिक्त अन्य वार्डो से लडने की छूट प्रदान कर दी गयी है।

5– अब तक आरक्षण की प्रकिया जो अवरोही कम में वर्णमाला के आधार पर लागू की जानी थी, में संशोधन के बाद इसे अब आबादी के आधार पर लागू कर दिया गया है।

---

* नैनीताल, अल्मोडा, पिथौरा गढ, टिहरी, पौडी, देहरादून, चमोली या उत्तर काशी के पर्वतीय जिले।

परिशिष्ट—6

पंचायतों के सदस्यों की अनर्हता सम्बन्धी अधिनियम

1— उत्तर प्रदेश सहकारी समिति अधिनियम 1965

2— आवश्यक वस्तु अधिनियम 1955

3— एसेंशियल सप्लाइज 'टेम्पोरेरी पावर्स' ऐक्ट 1946

4— यू. पी. कन्ट्रोल ऑफ सप्लाइज 'टेक्योरेटी पावर्स ऐक्ट 1947

5— संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम 1910

6— स्वापक औषधि और मनः प्रभावी पदार्थ अधिनियम 1985

7— संयुक्त प्रान्त सामाजिक निर्योग्यताओं का निराकरण अधिनियम 1947

8— सिविल अधिकार संरक्षण अधिनियम 1955

9— भ्रष्टाचार के कारण अनर्हता 1994 अधिनियम की धारा 23

परिशिष्ट–7

उ0प्र0 आरक्षण अधिनियम 1994

पिछड़े वर्ग के व्यक्ति

अनुसूची–एक

1– अहीर
2– अरख
3– काछी
4– कहार
5– केवट या मल्लाह
6– किसान
7–कोइरी
8– कुम्हार
9– कुर्मी
10– कम्बोज
11–कसगर
12– कुजडा या राईन
13– गोसाई
14– गूजर
15– गड़ेरिया
16– गद्दी
17– गिरि
18– चिकवा या कस्साब
19– छीपी
20– जोगी
21– झोजा
22– डफाली
23– तमोली
24– तेली
25– दर्जी
26– धीवर
27– नक्काल
28– जट जो अनुसूचित जाति की श्रेणी में सम्मिलित न हो
29– नायक
30– फकीर
31– बंजारा
32– बढई
33– बारी
34– बैरागी
35– बिन्द
36– बियार
37– भर
38– भुर्जी या भडभूजा
39– भठियारा
40– माली सैनी
41– मनिहार
42– मुराव या मुराई
43– मोमिन अंसार
44– मिरासी
45– मुस्लिम कायस्थ
46– नददाफ या धुनिया या मन्सूरी
47– मारछा
48– रंगरेज
49– लोध लोधा लोधी लोट लोधी राजपूत
50– लोहार
51– लोनिया
52– सोनार
53– स्वीपर (जो अनुसूचित जाति की श्रेणी में सम्मिलित न हो)
54– हलवाई
55– हज्जाम (नाई)

1— अनुसूचित जातियॉ—

1— अगरिया	2— बादी	3— बधिक
4— बहेलिया	5— बेगा	6— बैसवा
7— बजनिया	8— बाजगी	9— बलहार
10— बालई	11— बालमिकी	12— बंगाली
13— वनमानुष	14— बासफोड	15— बरवार
16— बसोड	17— बावरिया	18— बेलदार
19— बेडिया	20— भुइया	21— भांतू
22— भुइयार	23— बोरिया	24— चमार, घूसिया, झूसिया, जाटव
25—चेरू	26— डबगर	27— धनगर
28— धानुक	29— धरकार	30— धोबी
31— डोम	32—डोमर	33— दुसाध
34—धरामी	35— धसिया	36— ग्वाल
37— हबुडा	38—हरि	39— हेला
40— कलाबाज	41— कंजड	42— कपडिया
43— करबल	44— खैराहा	45— खोसेट
46— खरवार	47— कोल	48— कोरबा
49— खटिक(बनवासी को छोडकर)	50— लालबेगी	51— मंझवार
52—नट	53— मुसहर	54— पंखा
55— परहिया	56— पासी या तरमाली	57— पटारी
58— रावत	59— सहरिया	60— सनोरिया
61— सांसिया	62— शिल्पकार	63— तुरैहा
64— मजहबी	65— कोरी	66— गोंड

विशेष – यदि किसी व्यक्ति का हिन्दु धर्म से भिन्न अन्य कोई धर्म है तो वह उत्तर प्रदेश में अनुसूचित जाति का सदस्य नही समझा जायेगा।

(2) अनुसूचित जनजातियाँ—

1— थारू 2— बुक्सा 3— भोटिया 4— राजी 5— जौनसारी

परिशिष्ट–8

नयी पंचायती राज का निर्वाचन सम्बन्धी पदानुकम

राज्य निर्वाचन आयुक्त

मुख्य निर्वाचन अधिकारी

जिला मजिस्ट्रेट

निर्वाचन अधिकारी

सहायक निर्वाचन अधिकारी

मतदान 'पीठासीन अधिकारी'

मतदान अधिकारी 'पोलिंग आफिसर'

उम्मीदवार

निर्वाचन अभिकर्ता

मतदान अभिकर्ता

परिशिष्ट—9

जिला स्तरीय अधिकारियों का पंचायती राज को हस्तान्तरण

मुख्य अधिकारी/मुख्य विकास अधिकारी
जिला विकास अधिकारी
उप मुख्यचिकित्सा अधिकारी
जिला विद्यालय निरीक्षक
बेसिक शिक्षा अधिकारी
अधिशासी अभियन्ता नलकूप
अधिशासी अभियन्ता जल निगम
अधिशासी/सहायक अभियन्ता, लघु सिचाई
अधिशासी अभियन्ता ग्रामीण अभियन्त्रण सेवा
जिला युवा कल्याण अधिकारी
जिला समाज कल्याण अधिकारी
जिला कार्यक्रम अधिकारी 'बाल विकास परियोजना'
जिला पशुधन अधिकारी
जिला कृषि अधिकारी
जिला सहायक निबंधक सहकारिता
जिला भूमि संरक्षण अधिकारी
जिला उघान अधिकारी
जिला गन्ना विकास अधिकारी
जिला दुग्ध विकास अधिकारी
जिला पंचायती राज अधिकारी

जिला पंचायत के सलाहकार के रूप में कार्य करने वाले अधिकारी

मुख्य चिकित्सा अधिकारी
जिला पूर्ति अधिकारी
उप क्षेत्रीय विपणन अधिकारी
जिला वनअधिकारी

अधिशासी अभियन्ता लोक निर्माण विभाग
अधिशासी अभियन्ता सिंचाई विभाग
अधिशासी अभियन्ता विघुत
सामान्य प्रबन्धक जिला उघोग केन्द्र
जिला अर्थ एवं सख्या अधिकारी

क्षेत्र पंचायत का प्रशासन तन्त्र

खण्ड विकास अधिकारी
सहायक विकास अधिकारी 'कृषि'
सहायक विकास अधिकारी 'पशुपालन'
सहायक विकास अधिकारी 'सहकारिता'
सहायक विकास अधिकारी 'पंचायत'
सहायक विकास अधिकारी 'उद्योग'
सहायक विकास अधिकारी 'ग्रामीण उद्योग'
सर्वेक्षक 'ओवरसियर'
क्षेत्रीय सगठनकर्ता प्रादेशिक विकास दल
सहायक विकास अधिकारी 'महिला'
ग्राम विकास अधिकारी
ग्राम विकास अधिकारी 'महिला'
सहायक विकास अधिकारी सांख्यकीय
वरिष्ठ लिपिक
रोकड़िया 'खंजाची'
टंकणकर्ता |टाइपिस्ट'।
चतुर्थश्रेणी के कर्मचारी
पशुपालन 'स्टॉकमेन'
सन्देशवाहक 'पशु–चिकित्सा'
चिकित्सा अधिकारी
कम्पाउन्डर
सफाई निरीक्षक
महिला स्वास्थ निरीक्षक
दाइयॉ
सर्फाई कर्मचारी

ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के स्रोत

विभाग का नाम	कर्मी का पदनाम
1– ग्राम्य विकास विभाग	ग्राम्य विकास अधिकारी
2– पचायती राज विभाग	ग्राम पंचायत अधिकारी
3– कृषि विभाग	किसान सहायक
4– चिकित्सा विभाग	पुरूष स्वास्थ्य कार्यकर्ता
5– सिंचाई विभाग	क– नलकूप चालक ख– सींचपाल नलकूप ग– सीचंपाल नहर
6– समाज कल्याण विभाग	ग्राम विकास अधिकारी समाज कल्याण
7– गन्ना विभाग	गन्ना पर्यवेक्षक
8– भूमि विकास एवं जल संसाधन विभाग	समादेश प्रक्षेत्र विकास अभिकरण के ग्राम स्तरीय कार्यकर्त्ता निरीक्षक एवं सीचपाल पर्यवेक्षक

ग्राम पंचायतों को हस्तान्तरित अन्य कर्मी

विभाग का नाम	कर्मी का पदनाम
1– बेसिक शिक्षा विभाग	1– प्राथमिक विद्यालय तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय के प्रधानाध्यापक तथा समस्त शिक्षक 2– औपचारिक शिक्षा केन्द्र के अनुदेशक
2– चिकित्सा स्वास्थय एव परिवार कल्याण विभाग	1– ए.एन.एम. (ANM) 2– दाई
3– महिला एव बाल कल्याण विभाग	1–आगनवाड़ी कार्यकर्ता 2– सहायिका
4– पशुधन विकास विभाग	1– पशुधन प्रसार अधिकारी

परिशिष्ट–10
जिला ग्राम्य विकास अभिकरण का पुनर्गठन

अध्यक्ष

अध्यक्ष जिला पचायत

सदस्यगण

1– जनपद के समस्त सांसद 'सदस्य लोक सभा एवं सदस्य राज्य सभा'
2– जनपद के समस्त विधायक 'सदस्य विधान सभा एवं सदस्य विधान परिषद 3– जिला पंचायतों की पांचों स्थायी समितियो के अध्यक्ष
4– क्षेत्र पंचायतो के 50 प्रतिशत प्रमुख वर्णमाला के क्रमानुसार एक वर्ष के लिए।+ इसमें अनुसूचित जाति/जनजाति पिछडी जाति एवं महिलाओं का वही अनुपात रखा जायेगा जिस अनुपात में उनका प्रतिनिधित्व है।
5–मुख्य कार्यकारी आधिकारी / मुख्य विकास अधिकारी, अधिशासी निदेशक सदस्य सचिव।
6– जिला सहकारी बैंक के अध्यक्ष
7- क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक के अध्यक्ष
8–लीड बैंक अधिकारी
9– नावार्ड के जिला स्तरीय प्रतिनिधित्व
10– जिला उद्योग केन्द्र के सामान्य प्रबन्धक
11– खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड के प्रतिनिधि
12– मुख्य चिकित्साधिकारी
13– जिला कृषि अधिकारी
14– जिला पशु अधिकारी
15– सहायक निदेशक मत्स्य
16– जिला सेवायोजनअधिकारी

---

* + वार्षिक रिर्पोट 1993–94 भारत सरकार ग्रामीण नियम मत्रालय नई दिल्ली पृ 27

17– परियोजना अधिकारी सघन जनजाति विकास परियोजना 'जहां नही हो'

18– प्रभागीय वनधिकारी / प्रभागीय निदेशक

19– जिला प्रबन्धक अनुसूचित जाति /जनजाति वित्त विकास निगम

20– अधिशासी अभियन्ता जल निगम

21– अधिशासी / सहायक अभियन्ता लघु सिचाई

22– सहायक परियोजना अधिकारी 'महिला'

23– एक महिला कार्यकर्ता लिये ग्रामीण गरीबों में संगठित कजं अ अनुभव हो 'अध्यक्ष द्वारा नामित'

24– उत्तर प्रदेश सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक के जिला अध्यक्ष

25– दुग्ध सघ के प्रतिनिधि 'अध्यक्ष द्वारा नामित'

26– कमजोर वर्ग के दो प्रतिनिधी जिसमें से एक अनुसूचित जाति /जनजाति का होगा । यह प्रतिनिधी कार्यक्रमो के लाभ मे हो 'अध्यक्ष द्वारा नामित'

27– ग्रामीण महिलाओं का एक प्रतिनिधि हो जिसमें वरीयता कर्याक्रमों के लाभार्थी को दी जाये ।अध्यक्ष द्वारा नामित।

28– अल्पसंख्यक समुदाय एक सदस्य 'अध्यक्ष द्वारा नामित'

29– परियोजना निदेशक जिला ग्राम्य विकास अभिकरण

30– ग्रामीण क्षेत्र एवं रोजगार मंत्रालय भारत सरकार का नामित प्रतिनिधि

31– शासन आयुक्त ग्राम्य विकास विभाग का नामित प्रतिनिधि

परिशिष्ट–11

उन कार्यो की सूची ग्राम–पंचायत विकास अधिकारी या तो स्वयं करेंगे अथवा जिनमें वे ग्राम–पंचायत व उसकी समितियों की सहायता करेंगे।

	विभाग / कार्यक्रम का नाम	कार्य
वे कार्य जिन्हें ग्राम पंचायत विकास अधिकारी स्वय करेगे।		1– ग्राम–पंचायत क्षेत्र के प्राकृतिक संसाधनो, सरकारी, अर्द्ध सरकारी एव सहकारी अवस्थापना सुविधाओं एवं परिसम्पत्तियो की सूची तैयार करना। 2– ग्राम–पंचायत क्षेत्र का परिवार एवं आर्थिक रजिस्टर बनाना एवं उसे अद्यतन रखना। 3– विभिन्न योजनाओं के बनाने, क्रियान्वयन करने अनुश्रवण करने एवं मूल्यांकन में, के विभागों के विकास खण्ड स्तरीय अधिकारियों एव स्वैच्छिक संस्थाओं से समन्वय एवं उनका सहयोग प्राप्त करना। 4– विभिन्न योजनाओ / कार्यक्रमों के निर्धारित ढग से अभिलेख तैयार करना, ग्राम निधि का लेखा–जोखा रखना तथा

		अकेक्षण (आडिट) कराना। 5— विभिन्न योजनाओं/कायक्रमो हेतु निर्धारित किए गए प्रगति प्रतिवेदनो का समय से क्षेत्र पचायत स्तर पर प्रेषण सुनिश्चित करना। 6— विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु क्षेत्र पंचायत स्तर के आवश्यक तकनीकी सहायता प्राप्त करना। 7— खेती मे कीट एवं बीमारियों के प्रकोप का सर्वेक्षण एवं नियंत्रण हेतु कार्रवाई करना। 8— गन्ना सर्वेक्षण, बीज पौधशाला एवं क्षेत्र अनुरक्षण तथा पारदर्शिता हेतु अन्तिम सर्वेक्षण सट्टा सूची का प्रदर्शन एवं ग्राम—पंचायत का बैठक में अनुमोदन प्राप्त करना। 9— राजकीय नलकूप द्वारा सिंचित क्षेत्र की जमाबंदी तैयार करना तथा उसके अनुरूप जल दरें वसूलना। 10— ग्राम—सभा ग्राम—पंचायत तथा इसकी समितियों की बैठकों का समय से आयोजन कराना,लिए गए निर्णयों के अभिलेख रखना, इन्हें क्रियान्वित तथा अनुश्रवित कराना।

		कराना। 11— ग्राम—सभा ग्राम—पंचायत एव उसकी समितियो की बैठको मे विभिन्न योजनाओ उनके भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यो तथा उपलब्धियो की सभी को जानकारी देना। 12—ग्राम—सभा / ग्राम—पचायत के कर्मियों के सेवा सम्बन्धी अभिलेखो का रख—रखाव करना। 13—अनुसूचितजाति / जनजाति एवं महिलाओ के ऊपर होने वाले अत्याचारों को सूचित करना। 14— जन्म एव मृत्यु की जानकारी तथा इनका पजीकरण करना। 15— विभिन्न योजनाओं / कार्यक्रमों एवं से सम्बन्धित अन्य विषयों के बारे में शासन द्वारा जारी आदेशों तथा मार्ग—निर्देशों की गार्ड फाइल बनाकर सुव्यवस्थित रूप से रखना 16— संदर्भित विभागों से सम्बन्धित अन्य कोई कार्य जो ग्राम—पंचायत द्वारा सौंपे जाये। 17— राज्य सरकार / विहित प्राधिकारी द्वारा सौंपे गए अन्य कोई कार्य।

वे कार्य जिनमे ग्राम पचायत विकास अधिकारी, ग्राम सभा, ग्राम पचायत एव उसकी समितियो की सहायता करेगे।	समान्य	1— ग्राम पंचायत क्षेत्र के समेकित विकास के लिए स्थानीय समस्याओं, आवश्यकताओ एवं संसाधनों के अनुरूप वार्षिक योजना एवं बजट बनाना तथा आवश्यक दीर्घकालीन योजनाये बनाने में सहायता करना। 2—विभिन्न परियोजनाओं/ कार्यक्रमों हेतु सम्बन्धित मार्ग निर्देशों के अनुरूप पात्र व्यक्तियों का चयन कराने अथवा स्वयं सहायतित लाभार्थी समूहों का गठन करने तथा उन्हें प्रशिक्षण देकर सशक्त बनाने में सहायता करना। 3— योजनाओं का समय से एव गुणवत्तापूर्वक कियान्वयन करना। 4— विभिन्न कार्यक्रमों के संचालन एवं सामूहिक परिसम्पत्तियों की व्यवस्था हेतु सामुदायिक प्रयास को बढावा देने में सहायक होना। 5— ग्राम पंचायत मे निहित परिसम्पत्तियों का यथोचित रख—रखाव सुनिश्चित करनें में सहायता देना। 6— ग्रामीण उत्पादों के विपणन हेतु हाट—बाजार, मेलों का आयोजन और उन में अवस्थापकीय सुविधाओं का

		सृजन कराने में सहायता देना।
	कृषि उत्पादन आयुक्त शाखा	**कृषि** 7— उन्नत बीज, रोपण सामग्री, उन्नत यंत्र, स्प्रिंकलर तथा ड्रिप सिचाई एवं नयी तकनीकी के प्रचार—प्रसार तथा उन्नत प्राविधिकी के प्रदर्शन मे सहायता करना। 8— जल—प्रंबधन, मृदा एव नमी सरक्षण में सहायता करना। 9— समस्याग्रस्त भूमि के विकास में सहायता करना। **पशु पालन, मत्स्य एवं दुग्ध** 10— वर्तमान पशु सम्पदा के नस्ल सुधार कार्यकम सहायता करना। 11— पशुओं मे महामारी व छुतहा रोगों के निवारण एवं नियंत्रण में सहायता करना। 12— तालाबों का सघन विकास तथा मत्स्य पालन को बढावा देने में सहायता करना। 13— सघन मिनी डेयरी योजनओं के कियान्वयन में सहायता करना। **ग्राम्य विकास** 14— विभिन्न कार्यकमों जैसे— जवाहर ग्राम समृद्धि योजना, स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार

		स्वर्ण जयन्ती ग्राम स्वरोजगार योजना, राष्ट्रीय उन्नत चूल्हा कार्यक्रम, सुनिश्चित रोजगार योजना इन्दिरा आवास योजना, बायोगैस, ग्रामीण पेयजल, रेशम विकास, लघु सिंचाई, ग्रामीण स्वच्छता आदि के अन्तर्गत मार्ग–निर्देशो के अनुरूप योजना तैयार कर यथावश्यक ग्राम सभा/ग्राम पचायत तथा तद्नुरूप इन्हें कियान्वित करने में सहायता देना। 15– युवक मंगल दलो का गठन एव उनके माध्यम से खेल–कूद एवं सांस्कृतिक कार्यकमो के आयोजन में सहायता करना।
	3– सिंचाई	नहर– 16– जल उपभोक्ता समूहों का गठन और उनके माध्यम से निम्न कार्यो के सम्पादन में सहायता प्रदान किया जानाः– ।क। गूलों के रख–रखाव मिट्टी की सफाई विस्तार आदि कार्यो के मौजूदा स्तर की समीक्षा। ।ख। अनाधिकृत कटानों के विरूद्ध आवश्यक कार्यवाही सुनिश्चित कराना। ।ग। ओसराबंदी के अनुसार जल वितरण सुनिश्चित

		जल वितरण सुनिश्चित कराना। ।घ। कुलाबों का प्रबन्ध राजकीय नलकूप 17— ग्राम पंचायत क्षेत्र में एक ही राजकीय नलकूप होने पर इसका स्वयं संचालन करना। इसके रख—रखाव में सहायक होना। 18— ओसराबंदी तैयार करना एवं उसके अनुसार जल वितरण में सहायता करना। 19— जल—वितरण प्रणाली की देख—रेख और मरम्मत कराना तथा यदि आवश्यक हो तो वांछित संसाधन जुटाने में सहायता करना।
	4—समाज कल्याण	20— वृद्धावस्था, विधवा एवं विकलांग पेंशन तथा अनुसूचित जाति/जनजाति विमुक्त जाति/पिछड़ा वर्ग/अल्प संख्यकों की छात्रवृत्तियों का समुचित वितरण सुनिश्चित करने में सहायता करना। 21— आंगनबाडी केन्द्रों की स्थापना, महिला मंगल दल, मातृत्व एवं बाल कल्याण, बालिका स्मृद्धि योजना आदि कार्यकमों के कार्यान्वयन में सहायता करना।

		सहायता करना। 22– स्कूल आहार एवं पूरक पुष्टाहार कार्यक्रमों के प्रबन्ध में सहायता करना। 23– स्वत· रोजगार एवं स्वच्छकार विमुक्ति योजना के क्रियान्वयन में सहायता करना। 24– राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के क्रियान्वयन मे सहायता करना।
	5– गन्ना विकास एवं चीनी उद्योग	25– गन्ना समितियों के नये एवं वारिस सदस्य बनाना, सदस्यता का सत्यापन करना तथा ऋण सीमा निर्धारित करने में सहायता देना। 26– मिलों को नियंत्रित ढंग से गन्ना आपूर्ति में सहायता करना। 27– गन्ने के नवीन प्रजातियों कृषि निवेशों की जानकारी का कृषकों में प्रचार–प्रसार कार्य में सहायता करना।
	6– खाद्य एवं रसद	28– शासनादेशों के अनुरूप सरकारी सस्ते गल्ले के लाइसेन्सदार की नियुक्ति अथवा लाइसेन्स के निरस्तीकरण में सहायता करना।

	7– चिकित्सा एव स्वास्थ्य	29– राष्ट्रीय परिवार कल्याण कार्यक्रम के कार्यान्वयन में सहायता करना। 30– स्वास्थ्य शिक्षा सामग्री मलेरिया निरोधक औषधियों, जीवन रक्षक घोल तथा ब्लीचिग पाउडर के वितरण में सहायता करना। 31– महामारी विषयक सूचना देना तथा उनकी रोकथाम मे सहायता करना।

परिशिष्ट–12

ग्राम पंचायतों की समितियां

क्र. सं.	समिति का नाम	समिति के कार्य	समिति का गठन
1–	नियोजन एवं विकास समिति	1– ग्राम पचायत की योजना तैयार करना। 2– कृषि, पशुपालन और गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का संचालन	1– प्रधान सभापति 2– 6 अन्य सदस्य अनुसूचित जाति जनजाति महिला और पिछडे वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
2–	शिक्षा समिति	प्राथमिक शिक्षा, उच्च्व प्राथमिक	1– उप–प्रधान सभापति
		शिक्षा, आनौपचारिक शिक्षा, साक्षरता	2– 6 अन्य सदस्य अनुसूचित जाति जनजाति और पिछडे वर्ग का सदस्य अवश्यक होगा। 3–प्राधानाध्यापक–सहयोजित 4–3 अभिभावक–सहयोजित
3–	निर्माण कार्य समिति	सभी निर्माण कार्य कराना और गुणवत्ता सुनिश्चित करना।	1– ग्राम– पंचायत द्वारा नामित सदस्य सभापति
			2– 6 अन्य सदस्य ।अनुसूचित जाति/जनजाति महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
4–	स्वास्थ एवं	चिकित्सा,	1– ग्राम–पंचायत द्वारा

	कल्याण समिति	स्वास्थय, परिवार कल्याण सम्बन्धी कार्य और समाज कल्याण	नामित सदस्य सभापति
		विशेष रूप से महिला एवं बाल कल्याण की योजनाओं का संचालन अनुसूचित जाति/जनजाति तथा पिछडे वर्गो की उन्नति एव संरक्षण।	2– 6 अन्य सदस्य ।अनुसूचित जाति/जनजाति महिला और पिछडे वर्ग का एक सदस्य अवश्यक होगा।
5–	प्रशासनिक समिति	1–कर्मियों सम्बन्धी समस्त विषय 2– राशन की दुकान सम्बन्धी कार्य	1– प्रधान–सभापति 2– अन्य सदस्य ।अनुसूचित जनजाति, महिला और पिछडे वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा।
6–	जल प्रबन्धन समिति	1–राजकीय नलकूपों का संचालन 2– पेय जल सम्बन्धी कार्य	1– ग्राम–पंचायत द्वारा नामित सदस्य सभापति 2– 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति और पिछडे वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)
			3– प्रत्येक राजकीय नलकूप के कमान्ड एरिया में से उपभोक्ता सहयोजित।

पुस्तक सन्दर्भ-ग्रन्थ
सूचि

पुस्तक सन्दर्भ

वार्षिक रिपोर्ट 1991–92, भारत सरकार, *ग्रामीण विकास मत्रालय,* नयी दिल्ली

वार्षिक रिपोर्ट 1993–94, भारत सरकार, *ग्रामीण विकास मत्रालय,* नयी दिल्ली

वार्षिक रिपोर्ट 1996–97, भारत सरकार, *ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय,* नयी दिल्ली।

संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम 1992

पंचायत विधि संशोधन अधिनियम 1994, *राज्य नियोजन सस्थान,* उ0 प्र0, लखनऊ।

शासनादेशों का संकलन (प्रथम खण्ड), *पंचायती राज विभाग,* उ0 प्र0 शासन, अगस्त 1999।

ग्राम पंचायत में वित्त एवं लेखा प्रबन्ध हेतु लेखा मैनुअल, *पचायती राज विभाग,* उ0 प्र0 शासन, 1999।

ग्राम पंचायत विकास अधिकारियों हेतु कार्य मैनुअल, *पंचायती राज विभाग,* उ0 प्र0 शासन, 1999।

सत्ता के विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था, *सूचना एवं जन–सम्पर्क विभाग,* उ0 प्र0, 1999।

उत्तर प्रदेश नये युग की ओर, *सूचना एवं जन–सम्पर्क विभाग,* उ0 प्र0, 1999।

उत्तर प्रदेश– संकल्प एवं उपलब्धियों का वर्ष, *सूचना एवं जन–सम्पर्क विभाग,* उ0 प्र0, 1999।

आस्था एवं उपलब्धियों का वर्ष, *सूचना एव जन–सम्पर्क कार्यालय,* इलाहाबाद।

वैचारिकी – *उत्तर प्रदेश प्रशासनिक अकादमी,* 1994।

सांख्यकीय पत्रिका (1992—97 तक) जनपद इलाहाबाद, *अर्थ एव संख्या प्रभाग,* राज्य नियोजन संस्थान, उ0 प्र0

पंचायती राज, *एकेडमिक सेन्टर फार एडमिनिस्ट्रेटिव सर्विस,* दिल्ली।

पंचायती राज व्यवस्था, *सामयिक प्रकाशन,* नयी दिल्ली, 1998।

हिन्दी पुस्तकें

खेडे पाडु रंगन वर्मन *धर्मशास्त्र का इतिहास,* हिन्दी समिति समीक्षा विभाग उ प्र. लखनऊ 'प्राचीन व मध्य 1973'

ड्विन राबर्ट प्रशासन में मानवीय *सम्बन्ध* प्रेन्टिस हाल 1961

चौधरी, राधाकृष्ण ,*प्राचीन भारतीय राजनीतिक का इतिहास*, भारती भवन पटना

जैन. आर. वी *भारतीय समाज अधिकारी तन्त्र और प्रशासन* 1989

जौहरी जे.सी. एव पुरवार आर. के *भारतीय शासन और राजनीति* विशाल पब्लिकेशन्स 1990

तिवारी एम. पी. *उत्तर प्रदेश ग्राम पंचायत चुनाव कानून एवं प्रकिया 1994* अम्बेडकर लॉ पब्लिकेशन्स 1994

नेहरू जवाहरलाल , *ऐन आटोवियोग्राफी* ,लदन बाडली हेड् 1955

पाठक सुमिति कुमार *चाणक्य राज्य का नीतिशास्त्र* विश्व भारती शान्ति निकेतन

मुखर्जी आर. के. *प्राचीन भारत में स्थानीय शासन*, ऑक्सफोर्ड, 1920.

रूमकी बसु *लोक प्रशासन संकल्पनाएँ एवं सिद्धान्त* जवाहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स नयी दिल्ली 1996

वर्मा एस. पी., *मध्य कालीन राजनैतिक इतिहास,* विकास पब्लिकेशन्स हाउस प्राइवेट लिमिटेड

वर्मा. हरिश्चन्द्र *मध्यकालीन भारत,* दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली 1997

सिंह साहिब सिंह सविन्दर *स्थानीय तथा विकास प्रशासन* न्यू एकेडमिक पब्लिशिग कम्पनी जालन्धर 1992

सिंह ,राम सूरत, *उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम एवं नियमावली,* एलिया लॉ एजेन्सी, इलाहाबाद–लखनऊ, 1999

शर्मा हरिशचन्द्र *भारत में स्थानीय प्रशासन* कालेज बुक डिपो जयपुर

वेदालंकार सत्यकेतु *प्राचीन भारतीय प्रशासन विवाद और राजशास्त्र* सरस्वती सदन मसूरी

अंग्रेज़ी पुस्तकें -

अल्फ्रेड डायमां: *टेम्पोरेल डाइमेशन्स इन माडेन्स आर्फ ऐडमिनिस्ट्रेशन,* इन ड्विट वाल्डो स. डरहम / एन. सी. डयूक यूनिवर्सिर्टी प्रेस 1970

आलमण्ड ग्रेवियल तथा *दि पालिटिक्स आर्फ द डेवलपिंग कन्ट्रीज* कोलमैन जेम्स (सम्पा0) प्रिसटन प्रिसटन यूनिवर्सिटी प्रेस 1960

अवस्थी ए, एण्ड रमेश के. अरोरा (सम्पा.) *ब्यूरोकेसी एण्ड डेवलपमेंट: इण्डियन पर्सपेक्टिव* न्यू देहली एसोसिएटड पब्लिशर्स 1978

भालेराव'(सम्पा.) ' *एडमिनिस्ट्रेशन पालिटिक्स एण्ड डेवलपमेन्ट इन इण्डिया* 1972

भाम्मरी सी. पी *ब्यूरोकेसी ऐंड पॉलिटिक्स इन इण्डिया* 1971

एडवर्ड जिंक्स *ऐन ऑउटलाइन आफॅ इंडियश लोकल गवर्नमेन्ट* लदन मैथ्यू ऐड को 1925 6वां एडीशन

हैन्सन ए. एन. *द प्रोसेस आफॅ प्लानिंग ए स्टडी ऑफ इण्डिया स फाइव ईमर प्लान* लदन आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1966

खेरा एस0एस0 *डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया*

ला पालोम्बारा जोजेफ (सम्पा0) *ब्यूरोकेसी एंड पॉलिटिक्स डेवलपमेंट* प्रिसटन न्यू जर्सी प्रिसटन यूनिवर्सिटी प्रेस 1966

मिल, जे. एस. *रिप्रजेन्टेटिव गवर्नमेन्ट* लदन एवरीमैन स लाइब्रेरी एडीशन 1957

सचदेव डी. आर. तथा दुआ बी. डी. *स्टडीज इन इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन* किताब महल इलाहाबाद 1969

शर्मा प्रभुदत्त *दि जनरलिस्ट एण्ड स्पेशलिस्ट इन एडमिनिस्ट्रेशन,* रमेश अरोरा(सम्पा.) एडमिनिस्ट्रेटिव चेन्ज इन इण्डिया जयपुर 1974

शर्मा एम. पी. *रिफार्म्स ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेन्ट इन इंडिया* बम्बई हिन्द किताब 1944

विल्सन फ्डिरिक विलियम्स *सम इण्डियन प्रॉब्लम्स* इलाहाबाद रामनारायण लाल 1929

Aiyangar, S.K. ***Hindu Administrative Institutions in South.India***, Madras, 1931

Ahmad M.B.***The Administration of Justice in Medieval India,*** **Aligarh, 1940.**

Aiyar,M.K. Muniswami ***Statutory Gram Panchayats, Village Local Self Government in British India***, **Calcutta, 1929.**

Altekar, A.S. , ***A History of Village Communities in Western India,*** Madras, 1927.

————————***The Rashtrakutas and their Times,*** Poona, 1934.

Ali, A. Yusuf, ***Medieval India (Social and Economic),*** London, 1932

Bandopadhyay ,N.C. ***Economic Life and Progress in Ancient India,*** Calcutta, 1925

Boder Powell B.H.***The Indian Village Communities,*** London 1896
The Land System of British India , Oxford 1982

Mujumdar, B.B., ***Problems of Public Administration in India,*** Pustak Mahal, Patna.

Retzlagg, H. Ralph ***Village Government in India,*** Asia Publishing Housing (Bombay)

Riggs, Fred (ed.) ***The Idea of Development,*** Duke University Press, 1970

R.K. Sapru, ***Development Administration,*** Sterling, New Delhi, 1994

S.K. Chatterjee, ***Development Administration,*** Surjeet Prakashan, Delhi 1990

Tayal, B.B., ***Government and Politics-Comparative Study,*** National Publishing House, New Delhi, 1983

V.A.Pai Panandikar and S.S. Kshirsagar ***Bureocracy and Development Administration*** (New Delhi Centre for policy Research 1978)

Weidner, E., ***Development Administration : A New Focus for Research,*** Farel Hady and Stokes (eds.) ***Papers on Comparative Public Administration,*** IPA, University of Michigan, 1962.

Articles in the Journals

Indian Journal of Public Administration

Bajpai, P.K., **Peoples' Participation in Development- A Critical Analysis,** Oct-Dec. 1998.

Bava NoorJahan : **Bureaucracy in Nation-Building and Development : A Fifty Years Profile,**July-September, 1997.

Behar' Amitabh, **District Governments in Madhya Pradesh : Innovative Initiatives for Decentralisation of Governance,** Oct-Dec. 2000.

Dwivedi, O.P. : **Development Administration: An Overview,** vol. XLIII, no. 3, July-Sept. 1997.

Gehlot, N.S., **Constitutionalisation of Panchayati Raj : A Reassessment,** April-June 1999.

Haragopal, G., **Bureacracy : Rule of Law and Human Rights,** July- Sept. 1994.

Kothari Rajni, **Public Administration and the Democratic Upsurge,** July- September, 1997.

Oommen John, **Strengthening of Panchayati Raj Finances in Kerala- A New Phase,** Oct-Dec. 2000.

Singh, J.L. & Pandey G.P., **Fifty years of Panchayati Raj and Rural Development,** August -June 1999.

Sharma D.P., **Peoples' Participation in Sustainable Human Development (A Unified Approach),** Oct-Dec. 1998.

Shreekant V. Khandelwale , **State Panchayat Acts - A Critical Review of Voluntary Action Network in India,** April -June 1998.

जविन्द सिंघल *"इवालूशन ऑफ डेवलपमेन्ट एण्ड डेवलपमेन्ट ऐडमिनिस्ट्रेशन थ्योरी"* दि इण्डियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन /अक्टूबर दिसम्बर

अली अशरफः *ब्यूरोक्रेसी लीडर शीप एण्ड रूरल डेवलपमेन्ट इन उत्तर प्रदेश* इण्डियन जनरल आफॅ पांलिटिक्स जुलाई सितम्बर 19971

एडविन ईम्स एण्ड परमात्मा शरण *डिस्ट्रिक्ट आफीसर इन इण्डिया एजेन्ट फार ए चेन्ज* इण्डियन जनरल आफॅ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन अप्रैल जून 1979

जोशी. आर. सी. *डेवलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन एट दि ग्रास रूट्स –फॉर ए न्यू एप्रोच* पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन जून/1978

कुरूक्षेत्र और योजना

अग्रवाल उमेश चन्द्र — *उत्तर प्रदेश में पंचायती राज दशा और दिशा* कुरूक्षेत्र जून 2000 वर्ष 45 अक 8

अग्रवाल उमेश चन्द्र — *ग्रामीण आवास योजना सभी के लिए आवास उपलब्ध कराने का एक अभिनव प्रयोग* सितम्बर 2000 कुरूक्षेत्र अक 11

नेहरू जवाहरलाल — *जन सहयोग कैसे ले? 'स्थायी स्तम्भ* कुरूक्षेत्र सितम्बर 2000 वर्ष 45 अंक 11

महीपाल — *पचायत प्रतिनिधियों को वापस बुलाने का अधिकार : एक विश्लेषण जुलाई 1999* वर्ष 44 अक 9

परवाल लक्ष्मण — *समग्र ग्रामीण विकास के लिए रचनात्मक पहल की आवश्यकता*

गूंजर जगदीश प्रसाद — *ग्राम सभा की एक बैठक* नवम्बर 2000 वर्ष 46 अक 1

थानवी दौलतराज — *स्थानीय प्रजातंत्र को शक्तियों का हस्तान्तरण और जनसमूह* नवम्बर 2000 वर्ष 46 अक

कार्तिकेयन डी. आर. — *भ्रष्टाचार विकास की राह मे एक बडी बाधा* दिसम्बर 2000 वर्ष 46 अंक 2

त्रिपाठी राजमणि *पचायती राज के संवैधानिक प्रावधान एक विश्लेषण*

विनोबा भावे *ग्राम पंचायत का शास्त्र 'स्थायी स्तम्भ'* नवम्बर 1999 वर्ष 45 अक

सिसोदिया यतीन्द्र सिंह *मध्य प्रदेश पंचायती राज विधान मूल अधिनियम में हुए संशोधनों का विश्लेषण* जून 1999

पफ्नै कैलाश चन्द्र *जवाहर ग्राम समृद्धि योजना एक समीक्षा* कुरूक्षेत्र मार्च 2000 वर्ष 45 अंक 5

पफ्नै कैलाश चन्द्र *सडके ग्रामीण विकास की बुनियादी जरूरत अक्टु. 2000* कुरूक्षेत्र अक 12

अग्रवाल प्रमोद कुमार *पंचायत घर–राजनीतिक नेतृत्व की पौधशाला है* योजना अक्टूबर 2002 वर्ष 46 अक।

कटारिया सुरेन्द्र *विकास प्रकिया में प्रशासनिक सुधारों का महत्व* योजना सित. 2000 अक 6

श्रीवास्तव काशी गोपाल *पचायती राज की सफलता* योजना दिस. 2000 वर्ष 44 अंक 9

विश्व बैक रिर्पोट *भारत मे ग्रामीण जलापूर्ति तथा सफाई सेवाएँ* योजना अक्टू. 2000 वर्ष 44 अंक 7

परगनिहा भूषण लाल *पक्षाधात की शिकार ———— पंचायत सरकार*

अन्य

समाचार–पत्र

टाइम्स ऑफ इण्डिया – लखनऊ

हिन्दुस्तान – लखनऊ

एकॉनोमिक टाइम्स – मुम्बई

नव–भारत टाइम्स – नयी दिल्ली

राष्ट्रीय सहारा – लखनऊ

स्टेट्समैन – नयी दिल्ली

स्वतंत्र भारत – लखनऊ

दैनिक जागरण – इलाहाबाद

अमर उजाला – इलाहाबाद